

Les Sanctions Militaires de la Société des Nations

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement le 22 Mars 1930

PAR

Guy de RESSÉGUIER

Né le 14 Août 1901, à MÉZIN (Lot-et-Garonne)

JURY :

Président : M. BIENVENUE.

Suffragants : MM. FAURE DE CÉRIS.
DUPONT.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

Les Sanctions Militaires
de la
Société des Nations

Let

Les Sanctions Militaires de la Société des Nations

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement le 22 Mars 1930

PAR

Guy de RESSÉGUIER

Né le 14 Août 1901, à MÉZIN (Lot-et-Garonne)

JURY :

Président : M. BIENVENUE.

Suffragants : MM. FAURE DE CÉRIS.
DUPONT.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT



MM. MORAND, O. ✱, I. ✱	Doyen, Professeur de Droit musulman.
THOMAS ✱, I. ✱	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
PELTIER, I. ✱	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
MALLARMÉ, I. ✱	Professeur de Droit administratif, en congé.
CHAUVIN	Professeur d'Economie politique, en congé.
MILLIOT, I. ✱	Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.
BIENVENUE, ✱	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU	Professeur de Droit commercial.
GAFFIAT	Professeur d'Economie politique.
STÉFANI	Agrégé.
VIARD	Agrégé.
BRETON	Agrégé.
FRÉJAVILLE	Agrégé.
FAURE DE CÉRIS, I. ✱	Chargé des fonctions d'agrégé.
DUPOND, ✱	Chargé des fonctions d'agrégé.
BOUSQUET	Chargé des fonctions d'agrégé.
GÉRARD, I. ✱	Professeur honoraire.
TESTAUD, I. ✱	Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE

MM. BIENVENUE	Président.
FAURE DE CÉRIS	} Suffragants.
DUPONT	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Après dix années d'existence, la Société des Nations est loin d'avoir réalisé les grandes espérances qu'avaient mises en elle, d'une façon plus ou moins précise, ceux qui, au cours de la guerre mondiale, avaient défendu la cause du droit. Une part de ces désillusions est inhérente à la nature humaine, car le caractère de l'idéal est de ne jamais être atteint et les peuples comme les individus aiment dans la souffrance, pour oublier les fatigues du chemin, à marcher les yeux fixés sur une étoile, même s'ils savent qu'ils ne l'atteindront jamais ; mais l'autre part, la plus grande, tient à des vices organiques de la nouvelle institution et aux habitudes séculaires contractées par les gouvernements et les diplomates de l'ancienne société des Etats.

On pourra nous taxer de pessimisme, en nous rétorquant que le traité de Versailles, au frontispice duquel le Covenant projette sa grande ombre, est le premier de l'histoire où on ait vu des peuples victorieux renoncer délibérément aux prérogatives de la conquête et tenter de remanier la carte du monde sur la base de l'équité.

On pourra déclarer que le Pacte, en érigeant en principe obligatoire la solution pacifique des litiges internationaux, a ouvert une nouvelle ère de droit où le fléau de la balance ne penche plus du côté du glaive le plus lourd.

On pourra dire que désormais, grâce au principe de

l'égalité politique des Etats, les peuples, malgré leur différence au point de vue nombre, vitalité, richesse « vivent et demeurent libres et égaux en droit ».

On pourra enfin ajouter que malgré l'absence de sanctions matérielles, l'autorité morale de la Ligue (autorité qui va croissant chaque jour) est telle, qu'aucune nation ne s'est hasardée à braver les exhortations de Genève et à soulever la réprobation générale du monde civilisé en recourant de nouveau à la guerre.

Certes tout cela est la vérité, mais c'est la vérité arrangée, habillée savamment, présentée sous un jour favorable : ce n'est pas la vérité toute nue examinée à la lumière crue de la réalité.

La vérité toute nue, c'est que dans l'heure présente, si la Société des Nations est un thème inépuisable de discours lyriques, elle n'est pas une institution vivante avec laquelle les gouvernants comptent effectivement : après avoir brandi à Genève le rameau d'olivier, ils mettent en chantier des croiseurs.

La vérité toute nue, c'est que, lorsque l'Italie a bombardé Corfou, le Conseil s'est cantonné dans une modeste attitude de médiateur, c'est qu'il a ratifié le coup de force de Vilna, c'est que, dans le conflit de l'Uruguay et de la Bolivie, dans la crise Russo-Chinoise, la Société s'est attribué le mérite d'une pacification forcée, qui n'était due qu'à l'éloignement des puissances aux prises de leur base d'opération ou à leur anarchie politique et militaire.

La vérité toute nue, c'est qu'au cours de ces dernières années, la plupart des puissances se sont employées à supprimer du Covenant les sanctions matérielles ou à en

rendre le jeu illusoire. La réprobation morale du monde civilisé, disaient leurs représentants, n'est-elle pas la sanction internationale la plus efficace aujourd'hui, la plus adaptée au développement moral actuel des nations ? Elégante façon de dissimuler qu'au cas de conflit elles se refuseraient à déboursier un denier ou à verser une goutte de sang pour défendre la foi jurée aux engagements internationaux !

Faut-il conclure de tout cela avec les détracteurs des temps nouveaux que la Société des Nations n'est qu'une solennelle parlotte et que les peuples qui prennent par trop au sérieux le « forum » de Genève et s'endorment dans une tranquille quiétude s'exposent à des réveils sanglants ? Nous devons ici prendre parti ; nous croyons fermement que l'anarchie n'est pas une forme immuable de la vie internationale. Les Etats ont vécu beaucoup plus longtemps que les individus à l'état de nature ; au lendemain de la guerre mondiale, ils ont cherché à se grouper en société, espérant retirer de l'avènement du Pacte les avantages immenses qu'avaient assuré depuis des siècles à leurs sujets l'application du « contrat social », contrat explicite ou tacite, mais effectif.

Pourquoi cette tentative n'a-t-elle pas connu le succès que semblait lui promettre l'expérience de l'individu dans le cadre de l'Etat ? Comment s'expliquer les désillusions que nous signalions tout à l'heure ?

C'est que, si tous les Etats aspirent au bénéfice de la justice et de la paix internationale, beaucoup se refusent à sacrifier une parcelle de cette liberté illimitée qu'ils décorent du nom de souveraineté et à assumer une obli-

gation quelconque au profit de la collectivité. Les causes de cette attitude ? Illogisme chez les uns, égoïsme, défaut de sincérité chez les autres. De là une société des Nations sans sanctions, un tribunal sans huissiers ni gendarmes, mais de là aussi une sensation d'insécurité paralysant toute tentative de désarmement, un scepticisme et un malaise général que ne dissipent pas les périodes sonores et les fumées de l'encens brûlé en grande pompe sur le nouvel autel de la Paix.

∴

Cette question des sanctions militaires de la Société des Nations est l'inéluctable carrefour auquel on revient toujours, dès qu'on creuse avec quelque profondeur les problèmes de la sécurité, de l'arbitrage et du désarmement.

Nous examinerons d'abord dans une 1^{re} partie « Le problème des sanctions militaires *in abstracto* ».

Puis nous chercherons « Les origines des sanctions militaires » telles que les a codifiées le Covenant. Ce sera l'objet de notre II^e partie.

Tout naturellement, nous serons ainsi amenés à analyser, dans une III^e partie, « L'état actuel des sanctions militaires du Pacte et leur application ».

Nous rechercherons pour terminer dans une IV^e partie « Les modalités pratiques d'exécution armée dans le cadre de la Société des Nations ».

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME DES SANCTIONS MILITAIRES « IN ABSTRACTO »

CHAPITRE I.

*De la nécessité des sanctions militaires pour assurer
la force exécutoire des Jugements internationaux.*

CHAPITRE II.

*Des obstacles auxquels se heurte l'organisation des
sanctions militaires.*

CHAPITRE I.

DE LA NÉCESSITÉ DES SANCTIONS MILITAIRES POUR ASSURER LA FORCE EXÉCUTOIRE DES JUGEMENTS INTERNATIONAUX.

Etymologiquement on entend par sanction l'ensemble de récompenses ou de peines attaché à l'observation ou à la violation d'une loi. Le concept de loi et celui de sanction sont en liaison étroite. La loi sans sanction demeure à l'état de principe : il lui manque ce caractère impérieux qui agit sur la volonté par la crainte ou le désir.

Tous les systèmes politiques, moraux ou religieux qui ont cherché des normes de conduite pour les hommes se sont enveloppés de l'appareil des sanctions et selon qu'ils l'ont fait d'une façon plus ou moins complète, leur action sur les masses a été plus ou moins profonde. La supériorité des morales religieuses sur les morales laïques et civiques, en tant que moyen d'emprise sur les individus, leur vient de la précision, de l'automatisme et de l'objectivité de leurs sanctions.

Le sens commun du mot sanction est restrictif du premier ; il n'envisage que la mesure répressive, conséquence nécessaire de la violation de la loi. Désormais, quand nous nous servirons du terme, nous l'emploierons « lato sensu ».

Dans le domaine interne, la sécurité, ce gracieux présent que les sujets des Etats civilisés trouvent en naissant

dans leur berceau, n'a été assurée qu'en armant le monarque ou le législateur de sanctions solidement organisées. En dépit des récentes théories de la peine conçue comme instrument de relèvement moral, la parole millénaire du Psalmiste « *initium sapientiæ timor domini* » demeure la base du droit pénal moderne et nul criminaliste, même parmi les plus humanitaires, ne se soucierait de voir rayer des codes le chapitre de la police judiciaire ou celui des peines.

L'évolution de la justice internationale a été jusqu'à la guerre mondiale beaucoup moins rapide que celle de la justice interne. Alors que, depuis des siècles, la justice d'Etat sanctionnée par une force exécutoire puissante et indiscutée, assurait aux individus la jouissance tranquille des droits élémentaires de la personne humaine, la justice internationale demeurait au stade de la justice personnelle, où la puissance vulnérante s'avérait toujours comme l'« *ultima ratio* ». Ce retard s'expliquait par l'absence dans la société des Etats d'une autorité supérieure universelle, assez puissante pour remettre au fourreau les épées des parties en litige et leur imposer le respect des sentences qu'elle aurait prononcées en vertu d'une compétence obligatoire.

Les timides essais des conférences de La Haye de 1899 et de 1907, dont l'idée première n'était due qu'à l'égoïsme d'une nation soucieuse de ménager son budget de guerre, n'avait abouti qu'à une caricature de prétoire à qui on refusait les caractères essentiels de la justice interne. Si l'on citait à l'envie des exemples d'exécution volontaire des sentences arbitrales, on oubliait toujours

d'ajouter qu'il s'agissait, dans la majorité des cas, de litiges d'importance minime, dans lesquels l'amour-propre national n'avait aucune part.

Vers le milieu de la guerre, l'enthousiasme des premières batailles dissipé, un peu partout se fit sentir chez de nombreux belligérants le désir sincère d'éviter aux générations futures des horreurs similaires ; un peu partout, le combattant affirma sa volonté que cette guerre fut la dernière ; un peu partout chez ceux qui exposaient chaque jour leur vie, germa le désir de voir à l'avenir tous les différends internationaux se trancher pacifiquement. L'aboutissement logique de ce courant d'idées aurait dû être l'organisation, au traité de paix, d'un tribunal international capable d'imposer par la force ses décisions aux Etats récalcitrants. Les tragiques événements de l'été 1914 démontraient, d'une façon péremptoire, que l'heure n'était pas encore venue de compter sur le seul respect de la foi jurée pour l'exécution des sentences internationales.

Pourquoi, d'ailleurs, l'évolution morale des nations (à supposer qu'il y en eut une et qu'elle fut positive) eut-elle été plus avancée que celles des individus ? Le culte de la force n'était-il pas préconisé par certains peuples contre l'ordre international établi, comme celui de l'action directe contre la hiérarchie interne par les théoriciens de l'anarchie ?

On peut en juger par le passage suivant emprunté à un auteur des puissances centrales et écrit vers la fin du xix^e siècle : « La politique de suppression de guerre aurait donc pour effet de transformer la terre en une vaste maison de retraite pour les individus comme pour les

nations. L'idéal de tous ceux qui préconisent une pareille politique pour les Etats ressemble à celui des vieillards, qui après avoir mené une vie de labeur et d'effort, ont le droit d'aspirer au repos. Or, il existe dans ce monde des nations jeunes et vigoureuses qui ne peuvent admettre cet idéal d'inertie, auquel ont seul le droit d'aspirer les peuples épuisés et déclinants ».

N'étaient-ce point des hommes qui conduisaient les destinées des collectivités politiques et comme tels n'étaient-ils pas pétris de la même chair et du même sang que ceux qui chaque jour répondaient devant les tribunaux nationaux de meurtres et de rapines ? La cause était donc entendue : ce tribunal des peuples ne se contenterait pas d'énoncer des principes platoniques, il édicterait des sanctions obligatoires et exécutoires par contrainte, si besoin en était.

A qui s'appliqueraient ces sanctions ? Seraient-elles individuelles ou collectives ? La fin de la guerre avait vu l'effondrement du principe absolutiste ; en face de peuples pratiquant suivant une formule plus ou moins large la représentation nationale, on ne pouvait songer qu'aux dernières. Quelle serait leur nature ? Il fallait évidemment laisser de côté les formules du droit pénal interne et innover hardiment.

La solution devait dériver du caractère d'universalité de la future société internationale. L'état coupable verrait se dresser contre lui, non plus comme jadis une coalition politique et partielle, cimentée par le fragile principe de l'alliance, mais une collectivité de droit, dont la cohésion serait le résultat d'une charte internationale solennelle-

ment jurée. Isolé de tous, il deviendrait un « outlaw » avec qui on romprait toutes relations, aux citoyens de qui on refuserait le bénéfice des droits civils et élémentaires ; s'il ne venait pas à resipiscence, l'étreinte se resserrerait, on le boycotterait, on fermerait ses frontières à tout transit, lui refusant denrées alimentaires, matières premières et objets fabriqués et devant l'hydre tricéphale du chômage, de la banqueroute et de la famine, il s'inclinerait nécessairement.

Sanctions diplomatiques, sanctions juridiques, sanctions économiques, tels étaient les trois premiers échelons des sanctions que prévoyait le projet français de Pacte de Société des Nations, dû pour la plus grande partie à l'œuvre de Léon Bourgeois. Il en restait à gravir un quatrième, que le projet français détaillait et organisait minutieusement : nous voulons parler des sanctions militaires, pour lesquelles la plupart des autres nations témoignaient une répugnance instinctive.

Etaient-elles d'une impérieuse nécessité dans la nouvelle organisation juridique ? Oui, sans aucun doute, en pleine logique et en toute bonne foi.

Supposons, en effet, dans l'heure présente, une nation puissante parfaitement équilibrée, au sens de la « nation normale » de Frédéric List, riche en ressource industrielles et agricoles, mais dépourvue de tout scrupule et prête à jouer son va-tout sur un coup de dé. Supposons que cette nation, dotée d'une armée à faible effectif, mais sérieusement entraînée, tente en l'espace de quelques jours, par surprise, sur le riche territoire d'une province d'un Etat voisin, l'opération militaire à objectif limité

connue sous le nom de coup de main. Supposons que l'opération s'étant passée à peu près sans effusion de sang, la nation agresseur borne là son succès et revendique la souveraineté sur la portion de territoire ainsi occupé, faisant preuve, par ailleurs, de sentiments pacifiques, plaçant l'Europe et la Société des Nations en face du fait accompli. Que vaudrait vis-à-vis d'infractions de ce genre les trois premiers modes de sanction ? Rien ou à peu près. Seule, l'intervention collective armée pourrait rendre au peuple attaqué l'intégrité territoriale et assurer le châtimement de l'Etat criminel.

Or, il y a gros à parier que la guerre de l'avenir sera une guerre de surprise. Il est bien peu probable que dans une société organisée sur la base du droit, les nations se hasardent à soutenir une lutte de longue haleine contre la collectivité internationale, qui, au bout d'un temps plus ou moins long correspondant à l'organisation et à la coordination des efforts, peut être assurée du succès. L'histoire nous apprend qu'en matière militaire, sinon politique, le dernier mot reste toujours aux coalitions.

Avec une attaque brusquée, rapide et limitée, l'Etat agresseur, soutenu par une habile propagande, pourra compter sur la division possible des Etats coalisés, sur la répugnance des gouvernants et des gouvernés à assumer des charges militaires en vue de la sauvegarde d'intérêts étrangers. Il pourra, au cours des débats ultérieurs, recruter des clients, qu'une agressivité prolongée lui aurait aliénés, multiplier la chicane, opposer l'inertie.

Avec des sanctions militaires dont la puissance, la rapidité et l'automatisme auraient été prévus et organisés

à l'avance, une aventure de ce genre ne serait plus à craindre. Leur seule existence effective constituerait un préventif puissant contre la guerre « injuste » ; leur carence au contraire joue comme une prime à l'agression.

Ainsi, dans le domaine international, la contrainte armée nous apparaît comme le mode majeur de sanction. C'est celui qu'on n'emploie que dans les cas graves, mais c'est celui en qui se résolvent tous les autres. Si les sanctions diplomatiques, juridiques et économiques peuvent avoir des sérieux effets sur un Etat secondaire plus turbulent que dangereux, elles sont totalement inopérantes vis-à-vis de nations de grande envergure, animées d'une volonté foncièrement coupable, et décidées au crime.

Il y a plus de trois siècles, Pascal écrivait déjà : « La Justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, pour cela faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ». Et comme le Président Herriot rappelait, à l'appui de la thèse française devant la VIII^e Assemblée de la Société des Nations, les paroles du génie le plus représentatif de la Pensée française, les délégués de toutes les nations l'applaudissaient longuement.

CHAPITRE II

DES OBSTACLES AUXQUELS SE HEURTE L'ORGANISATION DES SANCTIONS MILITAIRES

SECTION I

La conception Américaine des sanctions internationales.

Il semble à des esprits latins, épris de logique et de clarté, que la nécessité des sanctions militaires soit la fin nécessaire et rigoureuse d'un débat sur l'utilité de la contrainte armée et que seul désormais le dilemme suivant puisse se poser : « ou il n'y aura pas de Société des Nations, ou s'il y en a une, elle aura pour écraser toute tentative criminelle des pouvoirs égaux à ceux dont la Société dispose contre les Cartouche et les Bonnot » (1) ? Au terme du chemin parcouru, les esprits désintéressés, sincèrement dévoués à la cause de la Paix, aboutissent à une fourche : matérialité de la sanction armée, ou retour aux principes dangereux de l'équilibre et de l'Alliance.

Pourtant, si nous ne voulons pas être taxés d'esprits à courte vue, épithète que le Français, sédentaire par tempérament, justifie quelquefois, avec sa tendance généralisatrice, prêtant de loin, aux peuples qui lui sont le plus étrangers, sa façon nationale de voir et de penser, il nous faut jeter un coup d'œil sur la mentalité américaine, milieu où l'idée de Société des Nations a germé et s'est façonnée d'une façon définitive. Nous verrons alors, qu'aux

(1) Buisson, *Vers la Société des Nations*.

griefs tirés des restrictions à la souveraineté nationale, s'ajoute, pour l'Anglo-Saxon en pleine sincérité, une répugnance instinctive pour l'emploi de la force en général et de la sanction militaire en particulier.

Au travers d'une écorce un peu rude, le peuple américain se révèle profondément idéaliste ; son extrême jeunesse, son isolement sur un continent où la mer, le nombre, le territoire, le voisinage de nations pacifiques ou désorganisées lui assurent la sécurité, l'expliquent déjà suffisamment. Si l'on ajoute à ces raisons le rapide essor industriel, dépourvu des crises sociales qui l'accompagnent ordinairement sur le vieux continent, l'absence d'invasion étrangère sur le sol national, l'hérédité protestante fortement marquée par le principe du « libre arbitre », on ne s'étonnera pas qu'un tel peuple puisse croire à la perfectibilité progressive et continue des nations, comme des individus, dans le domaine moral.

Sur ce tracé de l'évolution morale des peuples, la violence, le rapt, l'annexion ne constituent pour lui que des points de rebroussements accidentels et il est d'autant plus porté à ne considérer l'allure générale de la courbe, que ces cataclysmes ne l'ont jamais atteint gravement de l'extérieur, dans sa chair et dans son sang. Pour lui, qu'il s'agisse du domaine interne ou du domaine externe, il n'est qu'une sanction efficace : la crainte de l'opinion publique. Cette puissance d'arrêt de l'opinion publique est un dogme intangible et sacré ; il y croit avec la foi du charbonnier ; aucune lézarde, même béante, ne peut ébranler à ses yeux la solidité d'une telle construction morale.

En voici les preuves : au début de 1916, moins de deux ans après la violation de la neutralité de la Belgique et du Luxembourg, quelques semaines après les premières attaques allemandes par gaz délétère, en pleine guerre sous-marine, quelques mois avant le torpillage du *Lusitania*, après l'incendie de Louvain, après le bombardement de la cathédrale de Reims, un secrétaire d'Etat américain, M. Root, écrivait : « Il n'y a qu'un seul pouvoir sur terre qui puisse assurer la protection des pauvres, des humbles, des faibles. Il n'y a qu'un seul pouvoir sur terre qui puisse, en sauvegardant la légalité, assurer le maintien des idées de civilisation et d'humanité ; ce pouvoir, c'est la formidable puissance de l'opinion publique de l'humanité. La chose que les hommes redoutent plus que le shériff, plus que le policeman, plus que la prison d'Etat, c'est la réprobation de la collectivité au milieu de laquelle ils vivent ».

A la même époque, au paroxysme d'un conflit où la crainte de la réprobation universelle n'avait pas pesé une once dans la décision de l'Allemagne, un écrivain américain publiait, sous le pseudonyme de Cosmos, dans le *New-York Times*, une série d'articles dont nous rapportons quelques passages : « En fait, il n'y a d'autres sanctions du droit international que l'opinion publique du monde civilisé ; même à l'heure où nous sommes, il n'y a pas une nation qui tienne à encourir la désapprobation des autres peuples. Une telle désapprobation amène à sa suite l'éloignement, a pour conséquence l'isolément économique et intellectuel. »

« Les gouvernements les plus forts sont généralement

les plus prompts à se soumettre au jugement de l'opinion publique internationale. Il est, au plus haut degré, à déplorer que le gouvernement allemand se soit jugé assez fort pour défier l'opinion publique du monde au sujet des origines de la guerre actuelle et de la manière dont il l'a fait ; mais, en agissant ainsi, il a renié les principes et les procédés de Bismarck ; celui-ci tenait toujours énormément, avant d'entamer une guerre, à ce qu'il fut pris des mesures pour prédisposer l'opinion des autres nations en faveur de sa politique et de ses actes. »

« Cet honorable respect pour l'opinion publique de l'humanité n'a pas cessé d'être, au milieu des hommes et des nations, une force puissante au service de la paix ; on peut aller même jusqu'à se demander, si, à l'intérieur des nations, cette même sanction n'agit pas avec plus d'efficacité pour assurer le respect de la loi que toutes les pénalités édictées par les différents codes. Maint individu que n'arrêterait pas la crainte du châtement n'est déterminé à s'abstenir que par une pénalité autrement redoutable : la perte du respect et de la confiance du reste des hommes. »

« En ce qui concerne les Etats-Unis, il semble qu'il y ait un empêchement presque insurmontable à ce qu'ils s'engagent, par avance, à déclarer la guerre à la nation récalcitrante qui serait déterminée à entamer les hostilités, sans aucun recours parallèle à l'arbitrage ».

Devant un tel état d'esprit, l'observateur qui aborde le problème des sanctions internationales, avec les normes latines de raisonnement et de pensée, s'arrête un moment désorienté et comme on ne saurait suspecter la sincérité

américaine, on ne peut s'empêcher de songer à « cette noble candeur » à laquelle M. Clemenceau rendait à la tribune du Parlement, lors de la discussion du Pacte, un hommage narquois.

Ainsi dès la fin des hostilités, le concept français et la pensée anglo-saxonne devaient-ils se heurter de front sur tous les terrains où était évoquée la question des sanctions internationales.

Cette lutte indécise, où chaque adversaire marquait un avantage à son tour, devait en se prolongeant devenir toute l'histoire du Covenant.

La garantie territoriale de l'article 10 du Pacte, susceptible d'amener une intervention militaire, au même titre que l'application des sanctions de l'article 16, a éloigné les Etats-Unis de la Société des Nations. La France a retiré son projet de police internationale et la promesse de garantie solidaire anglo-américaine, compensation espérée d'une sécurité diminuée, s'est bien vite évanouie. Après dix ans de Société des Nations, la sanction militaire, la seule susceptible de protéger la France contre une agression inopinée n'est plus considérée que comme une recommandation d'équité sans obligation juridique, que les Parties Contractantes demeurent libres d'éluder à loisir.

SECTION II. — *La souveraineté.*

227

Dès le début de cette étude sur la sanction armée, à peine avons-nous affirmé la nécessité de l'exécution militaire qu'une immense perspective s'ouvre devant nous : celle de la souveraineté. Allons-nous pouvoir y trouver

une place pour la notion de sanction, sans détruire l'harmonie de ce paysage millénaire que les Etats contemplent avec tant de respect ou devons-nous, fermement novateurs, nous engager dans une voie différente sans regarder en arrière ?

Et tout d'abord, qu'entendons-nous par souveraineté ?

En droit international, souveraineté est synonyme d'indépendance. Le caractère de la souveraineté est essentiellement négatif car cette notion n'admet aucun pouvoir supérieur déterminateur. Dire que deux Etats sont souverains dans leurs rapports respectifs, c'est affirmer qu'aucun ne possède de moyens juridiques pour peser sur la volonté de l'autre.

Cette théorie traditionnelle de la souveraineté a dominé sans conteste jusqu'à la fin du siècle dernier toutes les constructions du droit international. Les hommes qui ont fait prédominer leur influence dans le Pacte lui étaient profondément attachés et pourtant ces mêmes hommes n'ont pas vu ou n'ont pas voulu voir le dilemme catégorique qui leur était posé : abandonner la notion classique de souveraineté, considérée comme critère de l'Etat, ou refuser au nouveau droit de la Société des Nations son caractère obligatoire.

Sans souci de la solidité de l'édifice futur, ils ont construit à neuf sur des fondations anciennes. Ils ont proclamé bien haut que les sociétés démocratiques de l'heure présente ne pouvaient se plier à des forces supérieures, dont le point d'application ne saurait être que l'impérialisme ; ils ont affirmé partout que les obligations externes des Etats ne pourraient leur venir que de la con-

vention librement consentie et pourtant leur adhésion sincère une fois donnée au Covenant, les Etats n'étaient plus souverains au sens classique du terme ; il existait au-dessus d'eux une volonté externe et si minime que fût son pouvoir de détermination, il existait tout de même.

Si le point de vue national et le point de vue international différaient sur un litige pour lequel le Pacte donnait compétence à la Société des Nations, l'opinion de cette dernière prévalait. Dans ce Pacte librement consenti, le droit de sécession n'était pas reconnu à tout moment aux parties contractantes, on ne l'obtenait qu'après un préavis assez long, pendant la durée duquel on ne recouvrait pas sa liberté d'action.

De ce compromis singulier auquel ont consenti les auteurs du Pacte définitif faut-il conclure, que malgré ce platonique coup de chapeau tiré à la souveraineté, l'avènement du Covenant marque une ère nouvelle où les Etats ne sont plus que des collectivités territoriales ? Non certes, la révolte des faits quotidiens serait par trop patente ; il faut simplement trouver une théorie qui rende compte de l'autonomie des Etats, sans enlever ses pouvoirs à la « Ligue des Nations ».

Les discussions qu'a soulevées à la fin du siècle dernier la construction juridique de l'Etat fédéral nous seront ici d'un grand secours.

L'étude de la constitution des Etats-Unis avait mis les juristes en face du problème suivant : la souveraineté étant considérée traditionnellement comme le critère de l'Etat, comment édifier la théorie de l'Etat fédéral ?

Si en effet, on fait de cette notion l'attribut du pouvoir central, on retombe dans l'Etat unitaire ; si on l'accorde généreusement aux Etats particuliers, on revient à la confédération d'Etats.

Le problème étant posé, examinons les diverses solutions, puis nous chercherons s'il n'en est pas une qui s'applique également aux rapports de la Société des Nations et des Hautes Parties Contractantes.

Un premier groupe de doctrines, dont le représentant le plus autorisé est le professeur Le Fur, considérant le principe de la souveraineté indivisible comme critère de l'Etat, nie la coexistence de la souveraineté des Etats membres en marge de celle de l'Etat fédéral. Mais pour échapper aux conséquences logiques de ce raisonnement, qui ravalerait les Etats particuliers au rang de simples divisions administratives, il fait de ces derniers des entités juridiques, à mi-chemin de la province et de l'Etat souverain. Cette participation, non seulement des individus, mais des collectivités à la vie fédérale, suffit à ses yeux à différencier l'Etat unitaire de l'Etat fédéral. Le résultat n'est pas probant et le pouvoir de décision des Etats particuliers demeure dans ce système une véritable énigme.

Partant du même point de départ, l'indivisibilité de la souveraineté considérée comme attribut primordial de l'Etat, un deuxième groupe de doctrines représenté par l'auteur américain Calhoun et l'Allemand Seydel aboutit à un résultat directement opposé.

Seydel, après avoir étudié la constitution du « Reich » allemand en 1871, arrive à cette singulière conclusion : en face d'Etats composants souverains, le pouvoir central

n'existe pas en tant qu'Etat. Il serait superflu de chercher des arguments subtils pour démontrer que cette théorie est radicalement fausse ; la soumission servile des Etats composants à l'Empire, l'unité de direction dans le domaine diplomatique, économique et militaire assumée par la Prusse, suffit à le prouver amplement. Son seul mérite est d'avoir affirmé qu'il n'y avait pas à chercher la solution du problème dans la divisibilité de la souveraineté.

Un troisième groupe de doctrines, tout en conservant la souveraineté comme critère essentiel de l'Etat, cherche dans sa divisibilité l'explication de l'Etat fédéral : Etat fédéral, Etats membres seraient également souverains et se partageraient les pouvoirs. C'était déjà les idées émises dans le « Fédéraliste » aux premiers temps de la jeune république des Etats-Unis, pour concilier les tendances divergentes du Nord et du Sud et ménager les susceptibilités ; elles ont été rapportées par Tocqueville dans sa fameuse « Démocratie en Amérique ».

Cette théorie est contraire à la notion même de souveraineté qui n'admet pas de détermination étrangère ; or, nous n'ignorons pas que dans l'Etat fédéral, les Etats particuliers subissent plus ou moins le contrôle du pouvoir central ; dès lors ils ne sont plus souverains.

Pour échapper à ce reproche, l'auteur allemand Gierke, tout en restant fidèle à l'inséparabilité de la notion d'Etat et de souveraineté, a élaboré une théorie extrêmement ingénieuse. Dans l'Etat fédéral, la souveraineté n'est pas divisée, elle appartient à un Etat collectif formé par l'ensemble de l'Etat fédéral et des Etats particuliers.

M. Le Fur a présenté une critique extrêmement judi-

cieuse de cette construction : les Etats particuliers se fondent bien dans l'Etat fédéral, mais on ne voit pas de place pour les manifestations de cette troisième entité juridique que Gierke appelle l'Etat collectif. Ou bien c'est l'Etat fédéral lui-même, ou bien ce n'est autre chose que le peuple fédéral, mais alors ce n'est point un Etat véritable.

De l'étude des divers systèmes proposés, il résulte que si l'on s'attache à l'idée traditionnelle de souveraineté, comme critérium de l'Etat, on n'arrive pas à une construction de l'Etat fédéral.

Pour résoudre le problème, il faut se rappeler que dans la langue française le terme de souveraineté a deux sens : un premier dont nous avons parlé, le caractère externe et négatif de la puissance illimitée qui n'admet pas de supérieur, un second purement interne : c'est le caractère de puissance publique de coercition.

C'est dans ce caractère interne de coercition, qu'il qualifie de « droit propre de domination », que les auteurs allemands Laband et Jellinek ont cherché le critère de l'Etat pour édifier la théorie de l'Etat fédéral ; il en résulte que la souveraineté n'est pas une condition essentielle de l'Etat : il y a des Etats non souverains, tels les Etats particuliers des Etats-Unis, qui possèdent le pouvoir de coercition interne mais qui sont subordonnés à un Etat supérieur, l'Etat Fédéral ; il y a des Etats souverains qui ne sont subordonnés à aucun autre.

La conclusion de ce débat concernant la nature juridique de l'Etat fédéral, c'est qu'il est la superposition de deux ordres d'Etats, dont l'un est supérieur et souverain

et dont les autres, bien que non souverains, conservent les caractéristiques de la puissance d'Etat.

Si nous transposons dans l'ordre international les arguments que nous avons exposés, nous en arrivons aux conclusions suivantes : l'idée classique de souveraineté avec son caractère de puissance illimitée est une notion périmée qui ne trouve plus sa place dans l'ère nouvelle de droit international qu'a ouverte la signature du Pacte ; le fait pour les Hautes Parties Contractantes d'avoir donné leur adhésion solennelle à des règles universelles d'équité, ne leur enlève point leur liberté ; il l'enclave simplement dans les bornes de la justice ; les puissances conservent le pouvoir de « domination interne » qui est du reste suffisant à lui seul en tant que critère de l'Etat.

Par là, s'explique dans le domaine international la coexistence de la puissance de la « Société des Nations » et celle des Etats membres. Le jour où le Covenant est entré en vigueur, bien qu'inaugurant une puissance supérieure aux autorités nationales, il n'a pas transformé les Etats en gigantesques provinces, il a simplement sonné en sourdine le glas de la souveraineté externe.

SECTION III. — *La Neutralité permanente.*

Il est un autre obstacle qui risque d'infirmier singulièrement la répression internationale, c'est celui de la neutralité. En d'autres termes, l'application des sanctions et particulièrement de la sanction armée, est-elle incompatible avec l'existence de certains Etats qui peuvent se

prévaloir de leurs statuts pour refuser leur concours à l'exécution forcée des décisions internationales ?

On entend par neutralité permanente, la condition juridique d'un Etat, qui s'interdit de prendre part à toute hostilité, si ce n'est exceptionnellement, pour sa défense légitime.

En 1914, trois Etats se trouvaient dans cette situation : la Suisse en vertu du second traité de Paris et de l'acte final du Congrès de Vienne du 9 Juin 1815 (article 92) ; la Belgique, selon le traité de Londres de 1831, le Luxembourg, aux termes d'un traité également de Londres du 11 Mai 1867.

La vocation de ces trois Etats à la neutralité était extrêmement différente. Pour la Suisse, elle correspondait à des traditions séculaires et aux vœux universels de la nation. En ce qui concerne la Belgique, elle lui avait été imposée par des puissances, à qui les sympathies franco-belges inspiraient des craintes pour l'avenir. Enfin, pour le Luxembourg, c'était le résultat d'une combinaison diplomatique du moment.

Au lendemain du traité de Versailles, dont le Covenant constitue, ne l'oublions pas, les vingt-six premiers articles, la situation de ces trois Etats devenait juridiquement assez délicate.

Le sort de la Belgique, membre originaire de la Société des Nations, était réglé par les articles 41 et suivants du Traité de Versailles : « l'Allemagne renonce aux accords qui avaient établi le régime intérieur de la Belgique, régime qui ne correspond plus aux circonstances et s'engage par avance à accepter toutes les conventions par

lesquelles les puissances régleront avec la Belgique ou la Hollande les nouveaux statuts internationaux belges »).

Il n'y avait donc pas, bien que la Belgique en sa nouvelle qualité de membre de la Société des Nations pût se voir réclamer des prestations militaires incompatibles avec les devoirs ordinaires de la neutralité permanente, abolition formelle de la neutralité. Certes, les termes employés paraissaient invoquer, à l'appui de la thèse de l'abolition, l'application de la clause « *rebus sic stantibus* », mais celle-ci n'avait pas été jusque-là d'un emploi si fréquent en droit international, pour qu'on put en tirer des conséquences aussi catégoriques.

Les conventions prévues par le traité de Versailles n'étant point intervenues, il a fallu attendre jusqu'aux accords de Locarno, paraphés le 16 Octobre 1925, pour qu'un texte officiel vint constater brièvement l'abrogation de fait de la neutralité belge.

La situation du Luxembourg était différente ; les articles 40 et 41 du traité de Versailles enregistraient la renonciation de l'Allemagne au traité du 11 Mai 1867 et l'engagement d'adhérer aux futurs accords réglant les Statuts du Grand-Duché ; mais le Luxembourg, n'étant pas signataire du traité de Versailles, pouvait faire valoir que ce dernier était à son égard « *res intel alios acta* » ; aussi ne manqua-t-il pas de réserver sa neutralité, lorsqu'après s'être vu refuser la qualité de membre originaire, il demanda son admission à la Société des Nations selon la procédure ordinaire. Il la présenta même comme une application de l'article 21 du Pacte, la taxant « d'en-

tente régionale et d'engagement international destiné au maintien de la paix ».

Le 23 Février 1920 à Rome, le conseil de la Société des Nations est appelé à se prononcer sur la question du Luxembourg ; le Grand-Duché est admis, mais sans réserves et pour bien montrer que la neutralité ne correspond pas, là non plus, aux circonstances actuelles, le Conseil déclare que le territoire du Luxembourg peut être traversé par une force militaire au service de la Société des Nations.

Le sort de la Suisse devait être tout autre ; l'article 435 du traité de Versailles s'exprime ainsi : « Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par le traité de 1815 et notamment l'acte du 20 Novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, conviennent cependant que les stipulations de ce traité, conventions et déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée et aux zones telles qu'elles sont déterminées par le traité de Paris du 20 Novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

Ainsi la neutralisation locale des zones franches du Faucigny et du Chablais, que le traité de 1860 entre la France et le royaume de Sardaigne avait laissé subsister lors de la cession de la Savoie, est abolie par une nouvelle application de la clause « rebus sic stantibus », mais la neutralité permanente de la Suisse demeure pleine et entière ; d'autre part, à l'annexe I du traité de Versailles,

la Suisse est énumérée au nombre des Etats invités à accéder au Pacte.

Considère-t-on par là, que d'une façon générale, il y ait compatibilité entre les devoirs de la neutralité et l'exécution des sanctions militaires de l'article 16 du Pacte ?

Les négociateurs du gouvernement fédéral, le président Ador et le jurisconsulte Limber ne manquent pas de faire réserve de la neutralité suisse et reprenant à leur compte la thèse du Luxembourg, présentent l'article 435 du traité comme une conséquence logique de l'article 21 du Pacte.

Cette fois, le conseil de la Société des Nations change de jurisprudence ; dans sa session de Londres de Février 1920, il déclare que si d'une façon générale il n'y a pas compatibilité entre la neutralité permanente et les devoirs des membres de la Société relatifs aux sanctions, il en va autrement à l'égard de la Suisse, en raison de sa situation séculaire consacrée à bon droit par l'article 435.

La déclaration de Londres reconnaît que la Suisse n'aura pas à fournir de contingent armé, qu'elle n'aura pas à autoriser le passage de forces internationales au service de la S. D. N. ou de forces nationales dans le cas de guerre permise. Aucun belligérant ne pourra former des unités combattantes en territoire suisse ou y ouvrir des bureaux de recrutement. La Confédération veillera à l'intégrité de ses frontières et procédera à l'internement des belligérants qui les auraient violées, en exécution des articles 11 et 12 de la convention de La Haye sur les droits et devoirs des neutres dans la guerre terrestre.

Par contre, la Suisse sera tenue de participer aux

mesures économiques et financières collectives prévues par l'article 16 du Pacte contre un Etat qui recourt à la guerre, en violation des engagements pris aux articles 12, 13 et 15. Toutefois, on l'exonèrera du blocus proprement dit, elle n'aura pas à se préoccuper des rapports privés de tous ordres qui se nouent entre ses nationaux et ceux de l'Etat bloqué en rupture de Pacte. Enfin, le siège d'activité de la Société demeurera à Genève en temps de crise, car le Conseil et l'Assemblée n'ont pas d'attributions purement militaires. Par contre, si on crée un organisme technique militaire, tel qu'un état-major ou un bureau de direction des opérations, il devra se transporter en dehors du territoire de la Confédération.

La déclaration de Londres consacrait ainsi une solution bâtarde, étrange compromis qui ne confirmait pleinement ni la thèse du maintien absolu de la neutralité, ni celle de l'indivisibilité du Pacte.

Une fois de plus, pour avoir voulu regarder en arrière on était resté sur place et on arrivait à ce résultat terriblement illogique : la Suisse, neutre sur le terrain militaire, demeurait belligérante dans le domaine économique.

Ce n'était pas là le seul reproche qu'on put adresser à la déclaration ; outre qu'elle constituait une injustice flagrante vis-à-vis du Luxembourg, qui avait étayé ses réserves sur les mêmes arguments que la Suisse, elle était en opposition formelle avec l'article 16 du Pacte, qui ne prévoit aucune exception touchant l'universalité d'application des sanctions.

Aux termes du paragraphe 1 dudit article, le membre

de la Société qui recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte, est « ipso facto » considéré comme ayant commis un acte de guerre contre *tous* les membres de la Société ; la phrase suivante qui a trait aux sanctions économiques et au blocus commence ainsi : « *Ceux-ci* », c'est-à-dire « *tous les membres de la Société* » s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations. Le paragraphe 2 qui traite des sanctions militaires parle des « *divers gouvernements* » intéressés, sans que ce terme, qui fait allusion à la situation géographique, économique, militaire, des Etats intervenants, introduise aucune exception en faveur des Etats antérieurement déclarés neutres. Le paragraphe 3 déclare, sans faire la moindre restriction, que les « *membres de la Société* » conviennent de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui ».

L'interprétation de Londres, manifestement contraire à l'esprit et à la lettre de l'article 16, faisait à la Confédération une situation extrêmement privilégiée dont pouvaient être jaloux à bon droit les Etats susceptibles d'être appelés à de lourds sacrifices militaires.

En refusant aux contingents internationaux le droit de passage sur le sol du territoire suisse, elle risquait d'anéantir la répression militaire entreprise à l'encontre d'un Etat limitrophe du sol helvétique ; en dissociant en temps de guerre les organes politiques et juridiques des organes militaires, elle allait à l'encontre de la coordination des efforts, facteur primordial pour le succès d'une coalition.

Par un étrange concours de circonstances, la Suisse

demeure donc le seul Etat neutre dans le cadre de la Société des Nations ; c'est là une exception appelée à disparaître, le jour où l'on mesurera de plus près l'abîme qui sépare le droit international d'avant-guerre de celui d'aujourd'hui.

Dans une politique internationale où le principe de l'alliance et la pratique de l'équilibre assuraient aux forts la sécurité, la neutralité apparaissait comme l'ultime moyen de protection des faibles ; dans un Etat de droit où la garantie solidaire et collective est appelée à devenir l'unique support de la sécurité de chacun, elle ne peut être qu'une injustice et une anomalie.

II^e PARTIE

LES ORIGINES DES SANCTIONS MILITAIRES DU PACTE

LES ORIGINES DES SANCTIONS MILITAIRES DU PACTE

SECTION I. — *La tentative française d'organisation rationnelle.*

a) *La structure générale du projet français.*

Le projet français de Pacte, rédigé à la fin de la guerre par un comité de techniciens des affaires étrangères, composé de juristes, de diplomates et de militaires, sous la présidence de Léon Bourgeois, forme une œuvre extrêmement cohérente. Les hommes qui l'ont préparé, sincèrement dévoués à la cause qu'ils défendaient, sont allés droit au but qu'ils poursuivaient, sans hésiter sur le choix des moyens ; ce qu'ils ont voulu construire, c'est un édifice de paix solidement charpenté, d'une symétrie parfaitement ordonnancée et non point un minuscule corps de logis auquel on ajouterait au gré des circonstances et sans devis préalable des ailes plus ou moins disgracieuses.

La Société des Nations qu'ils préconisent est représentée par un organisme international composé des chefs responsables des gouvernements ou de leurs délégués.

Cet organisme international procède par voie de médiation amiable des litiges internationaux. En cas d'échec, il renvoie l'affaire devant un tribunal international qu'il est chargé d'organiser ; si l'affaire n'est pas susceptible de solution judiciaire, elle revient obligatoirement devant le Conseil international qui tranche le débat.

Compétence obligatoire et solution assurée, telles sont

les deux premières caractéristiques du projet français ; désormais tous les litiges internationaux se résoudreont en une sentence du tribunal international ou du conseil ; dans le plan théorique, la guerre est donc éliminée ; elle l'est aussi dans le domaine des faits.

Chaque nation est tenue, sur réquisition de l'organisme international, d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenante et la prescription est valable à l'encontre des Etats non signataires qui chercheraient à imposer leur volonté par la force aux membres de la Ligue.

Le Conseil international notifie sa décision aux Etats en cause. Il leur fait connaître, qu'à partir de cette date, le conflit n'existe plus entre les Etats en litige, mais entre l'ensemble des Etats associés et celui, qui en se refusant d'accepter cette décision, viole le principe même de l'acte d'association. Si après une mise en demeure, l'Etat en cause se refuse à accepter la décision fixée, le Conseil international lui notifie les mesures collectives, d'ordre diplomatique, juridique, économique et militaire qui dans un délai déterminé seront prises contre lui.

Force extérieure assurée par des sanctions sérieuses de gravité croissante allant jusqu'à l'intervention armée, telle est la troisième caractéristique du projet français. Le projet français ne pouvait s'arrêter là, laissant à l'organisme international, une fois la crise éclatée, le soin de coordonner les efforts des confédérés, en vue de l'application des sanctions ; il est allé plus loin, forgeant dès le temps de paix l'instrument qui assurerait la répression

rapide et automatique des crimes internationaux, étudiant minutieusement les conditions de son emploi. C'est là sa quatrième caractéristique et c'est celle qui par sa logique et sa hardiesse lui donne son caractère propre.

Les auteurs ont estimé que l'exécution armée devait avoir dans l'échelle des sanctions la place d'honneur et s'ils se sont contentés d'énumérer les sanctions diplomatiques, juridiques et économiques, ils ont pensé qu'il fallait procéder autrement à l'égard des sanctions militaires. C'était agir avec sagesse, car dans l'intervention collective armée tout comme dans les guerres nationales on n'improvise pas « on fait ce qu'on peut avec ce qu'on sait et ce qu'on a ».

b) *Les mesures militaires.*

L'exécution des sanctions militaires met en œuvre dans le plan français deux procédés :

1° La délégation armée, consentie à une ou plusieurs puissances qui agissent dans les limites du mandat dévolu par la Société.

2° Le recrutement de forces internationales, auquel participe chaque nation, en fournissant un effectif déterminé à l'avance par l'organisme international.

La mission de ces deux catégories de force est d'assurer l'exécution des décisions de la Société des Nations et du Tribunal international et de maîtriser le cas échéant les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé.

Disons tout de suite que la conception de l'effectif international est la seule étudiée à loisir. Dans cette der-

nière hypothèse, un service permanent d'état-major est chargé dès le temps de paix de tout ce qui a trait à l'organisation des forces communes et à la conduite éventuelle des opérations militaires. Il est composé d'un certain nombre d'officiers désignés par chaque Etat.

L'état-major a le droit de regard sur les contingents internationaux qui sont à sa disposition dans chaque Etat et possède les pouvoirs nécessaires pour assurer l'unité d'organisation, d'armement et d'instruction. Les chefs militaires des Etats doivent se soumettre à ses directives en ce qui concerne le corps expéditionnaire international.

Le chef et le sous-chef d'état-major sont désignés pour une période de trois ans par l'organisme international sur une liste présentée par les Etats contractants. Lorsqu'il y a lieu d'entreprendre une opération militaire, l'organisme international désigne un commandant en chef des contingents internationaux qui choisit son chef d'état-major général et ses collaborateurs immédiats. Le Conseil fixe au commandant en chef sa mission ; celle-ci une fois terminée, il lui notifie à quelle date prennent fin ses pouvoirs.

Le grand mérite de cette organisation militaire des sanctions lui vient de son automatisme ; l'effort militaire des parties contractantes ne pourra pas dépendre du plus ou moins bon vouloir des assemblées, derrière le refus desquelles les dirigeants des Etats auraient, en cas de crise, une fâcheuse tendance à s'abriter. La concentration des corps expéditionnaires vers le point névralgique, autour duquel le fléau risque de faire tache d'huile, dépendra uniquement du commandant en chef ; cette concentration pourra avoir été préparée dans un certain nombre de cas

concrets, les plus plausibles, par le service d'état-major. L'utilisation des moyens de transport les plus rapides aura sans doute fait par ailleurs l'objet de nombreuses prévisions et conventions passées par les bureaux techniques compétents.

C'était donc à une forte organisation de sanctions militaires internationales que la France, victorieuse et prête à réduire ses armements, demandait sa sécurité future.

Mais le projet français heurtait par trop de front les idées que la majorité des membres de la commission du Pacte se faisaient des sanctions internationales.

A la séance du 6 Février 1919, le président Wilson, appuyé par Lord Robert Cecil, repousse toute idée de substituer aux militarismes nationaux un militarisme international et développe la conception anglo-saxonne de la ligue, où la force morale de l'opinion mondiale est présentée comme la sanction internationale par excellence ; il n'envisageait du reste la constitution d'une force internationale que lorsque le besoin s'en ferait sentir et sur le vote d'un des organes compétents de la Société.

A la séance plénière du 14 Février Léon Bourgeois maintint néanmoins son amendement au Pacte relatif à la constitution d'une force internationale ; il était ainsi conçu : « Un organisme permanent sera constitué pour prévoir les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Parties Contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence ».

« Nous nous dressons », disait le délégué français,

« contre le renouvellement de la guerre ; mais la guerre ne s'improvise pas, surtout quand il faut unir les forces d'Etats divers, éloignés, dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du monde. Chez chaque peuple, la nécessité de consulter les organismes légaux de la représentation nationale, d'obtenir le vote des parlements exige des débats. Il faut du temps pour ces délibérations, elles sont mêmes impossibles, si on ne soumet pas à un plan préalablement étudié pour cette action, l'appel que la Société des Nations doit adresser à chacun, si on ne prévoit pas où et comment les contingents nationaux pourront et devront être donnés. Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde, sans que la répression immédiate soit assurée. »

Ces paroles ne trouvèrent d'écho que chez le délégué anglais du « Labour party » Mr Barnes, qui soutint courageusement que le point de vue français recueillait l'adhésion complète des classes ouvrières.

« J'ai peur », déclarait-il, « que lorsque le moment viendra d'exécuter une sentence de la Ligue des Nations, une nation agressive n'essaie de passer au travers de la barrière, avant qu'elle soit bien fermée. J'aurais aimé voir dans le texte l'indication de la création d'un noyau de forces internationales, toujours prêtes à intervenir, lorsqu'un pareil danger se présenterait. Je sens bien qu'il y a là un point délicat, puisque c'est la souveraineté des nations qui peut se trouver en jeu, mais j'espère que nous pourrons trouver quelque moyen de concilier l'indépendance essentielle des existences nationales avec ce qui est nécessaire pour la sécurité commune. »

Hormis cette intervention, du reste inattendue, le délégué français ne devait point trouver d'autre appui et c'est lui-même qui, sur les instructions du gouvernement, à la séance plénière de la Conférence de la Paix du 28 Avril 1919, apportait l'adhésion formelle de la France, consacrant l'abandon de nos idées traditionnelles sur la sanction internationale.

SECTION II. — *Raisons de l'échec de projet français.*

Quelles ont été les raisons de la courte existence du projet français et celles de son abandon complet ? Nous avons d'abord noté l'opposition de principe anglo-saxonne ; il faut ensuite y ajouter l'adhésion sincère mais un peu tardive du président du conseil, M. Clemenceau, à l'idée de Société des Nations.

M. Geouffre de la Pradelle rapporte que « lorsque vers la fin de la guerre, on demandait au président du conseil ses idées sur la future organisation pacifique du monde, il répondit très brutalement : « J'ai formé une commission ». Fallait-il traduire : la question est enterrée ou j'y attache une grande importance, puisque je l'ai confiée à des organes techniques ? Il est probable que la deuxième version ne devint vraie qu'assez tard et même beaucoup trop tard ».

La troisième raison est beaucoup plus connue ; le retrait du projet d'organisation militaire internationale devint rapidement entre les mains du gouvernement français un instrument de marchandage diplomatique.

En échange des concessions sur les mesures de coer-

cition de la Société des Nations, le président Wilson et M. Lloyd Georges avaient proposé à M. Clemenceau des traités de garantie en cas d'agression de l'Allemagne.

Cette offre n'avait du reste pas le mérite de la spontanéité ; devant la tournure que prenaient les discussions du projet de pacte, la France avait soumis à ses alliés un mémoire rédigé par M. Tardieu sur la question « de la fixation au Rhin de la frontière occidentale de l'Allemagne et l'occupation interalliée des ponts du fleuve ».

« On sait », écrivait l'actuel ministre de l'Intérieur, « que les propositions de la délégation française tendant à la création d'une force internationale permanente n'ont pas été acceptées. Un des associés étant attaqué, qu'arrive-t-il donc ? Le comité exécutif de la Ligue entre en action et spécifie l'importance des contingents militaires à fournir par chaque membre de la Ligue. Supposons que la décision du Conseil intervienne avec le maximum de rapidité ; il ne lui manque qu'une chose, c'est d'être par elle-même exécutoire. Prenons pour fixer les idées un exemple, celui de l'Amérique. Qu'arrivera-t-il ?

« Les forces américaines de terre et de mer ne peuvent pas être employées sans un vote du Congrès. Admettons que le Congrès soit en vacances. Il faudra prévoir, entre l'agression de l'Allemagne et le moment où l'aide américaine se fera sentir, une décision du comité exécutif de la Ligue, une réunion du Congrès américain où le quorum sera assuré, ce qui demandera quatre ou cinq jours, la discussion du cas, la mobilisation et le transport du corps expéditionnaire américain en France.

« Supposez que la France et la Belgique aient eu à

faire jouer ce mécanisme compliqué avant d'obtenir le concours de l'Angleterre et que celle-ci, au lieu de commencer ses embarquements de troupes dans les huit jours, ait dû après réunion et décision du comité exécutif, transmission de cette décision, délibération de son gouvernement, réunion de son parlement, débats, vote, reculer de tout le temps nécessaire à ces diverses opérations son intervention effective. La gauche de l'armée française eut été tournée à Charleroi et la guerre perdue le 24 Août.

« En d'autres termes, admettez qu'au lieu de l'arrangement militaire, très limité mais immédiat, qui a lié en Août 1914 la Grande-Bretagne et la France, il n'y ait eu entre les deux pays que les arrangements généraux du Pacte et de la Ligue, la rapidité de l'intervention britannique eut été moindre et la victoire assurée de ce fait à l'Allemagne ».

En face de ce magistral exposé de l'impuissance de la Société des Nations en cas d'agression brutale et rapide, l'Amérique, opposée à la création d'une armée internationale et l'Angleterre, peu soucieuse d'ailleurs de voir se créer une Rhénanie indépendante, se voyaient obligées d'offrir une compensation à la France.

Le 14 Mars 1919, le président Wilson, après avoir consulté M. Lloyd Georges offrait à M. Clemenceau la garantie anglo-américaine et l'acceptation du Président marquait le double abandon du projet Rhénan et de l'organisation des forces militaires internationales.

La garantie était du reste présentée comme une conséquence des termes généraux de l'article 10 du Pacte définitif : on la ferait ratifier par le Conseil à la majorité.

Malheureusement, dans le compromis envisagé, le retrait des prétentions françaises ne devait point avoir sa contrepartie. Si la France le 28 Avril à la conférence plénière avait donné sans restriction son adhésion au Pacte élagué de son organisation militaire, elle ne connut jamais la mise en vigueur de la garantie anglo-américaine. Devant le Sénat américain, le traité de garantie devait subir le même sort que le traité de paix et comme le traité anglais devait être simultanément, il n'est lui non plus jamais entré en vigueur.

Ainsi, le sacrifice de nos conceptions traditionnelles s'avérait stérile et dangereux. Le projet Bourgeois avait tenté de remettre au magistrat international les attributs de l' « imperium » avec le pouvoir de coercition qui inspire le respect absolu de ses décisions.

Le Pacte du traité de Versailles, en lui refusant définitivement, portait un terrible coup à son prestige et rendait sa tâche singulièrement difficile pour l'avenir. Le changement de forme traduisait par ailleurs les divergences du fond : l'organisme international du projet français exigeait, requérait ; le Conseil désormais recommandait : c'était une voix bien frêle pour dominer en cas d'hostilités soudaines les bruits de la bataille.

III^e PARTIE

L'ÉTAT ACTUEL DES SANCTIONS MILITAIRES DU PACTE ET LEUR APPLICATION

CHAPITRE I.

Les cas formels d'application des sanctions.

L'article 16 et les sanctions militaires.

CHAPITRE II.

Un cas implicite d'application des sanctions militaires.

La garantie territoriale de l'article 10.

CHAPITRE I

LES CAS FORMELS D'APPLICATION DES SANCTIONS.

L'ARTICLE 16 ET LES SANCTIONS MILITAIRES

L'article 16 du Pacte est le véritable Code Pénal de la Société des Nations. Avant d'étudier les peines en elles-mêmes et plus particulièrement les sanctions militaires, examinons quelles sont les infractions qui déclenchent l'action publique de la collectivité internationale contre l'Etat criminel.

SECTION I. — *Les éventualités d'application de l'article 16.*

L'article 16 § 1^{er} détermine en une formule très brève l'Etat auquel s'appliquent les sanctions ; c'est l'Etat qui recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15.

Examinons rapidement la teneur de ces articles, qui dans la plupart des cas impliquent pour les parties contractantes, non point renonciation à la guerre, mais soumission préalable du différend à une procédure pacifique.

Voici l'essentiel de ce règlement.

Un conflit d'intérêts susceptible de provoquer une rupture vient de s'élever entre deux Etats. — Les parties opposées conviennent tout d'abord de ne jamais recourir « ex abrupto » à la guerre et de soumettre l'objet du

litige, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil.

Si les parties s'entendent sur le choix de l'organisme, devant qui elles porteront leur différend, elles ont plein pouvoir et contrairement à la logique, peuvent présenter à l'arbitrage une question d'ordre judiciaire et à un tribunal judiciaire une cause politique.

Si les Etats sont en désaccord sur le point de savoir si le différend est d'ordre arbitral ou judiciaire, la cause, quelle que soit sa nature, vient devant le Conseil.

Deux hypothèses se présentent alors :

1° Le Conseil publie sur le différend un rapport voté à l'unanimité.

Les conclusions sont obligatoires de plein droit. Et nul ne peut recourir à la guerre contre la partie qui les exécute.

2° Le Conseil publie un rapport voté à la simple majorité.

Les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice (Article 15, § 7°).

En des termes moins délicats, ils recouvrent leur liberté et la faculté de recourir à la guerre.

Toutefois, en aucun cas, les parties ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil (Article 12).

Est donc passible des sanctions de l'article 16, pour recours à la guerre par violation des articles 12, 13 et 15 :

1° Tout Etat qui recourt à la guerre, sans user de la procédure pacifique ou en cours de procédure, sans attendre la sentence.

2° Tout Etat qui refuse d'exécuter le jugement rendu en prenant les armes ou qui attaque une partie qui se conforme au jugement.

3° Tout Etat, qui dans le cas où la procédure de l'arbitrage, le règlement judiciaire ou l'examen du Conseil ne comportent pas de solution obligatoire (soit que la décision arbitrale ne soit pas explicite, soit que le Conseil ne se soit pas prononcé à l'unanimité) recourt à la guerre avant l'expiration du moratoire de trois mois.

SECTION II. — *Analyse de l'article 16.*

Le paragraphe premier de l'article 16 proclame donc la mise hors la Loi de l'Etat qui recourt à la guerre en violation des articles 12, 13 et 15.

Retenons seulement le principe : tout Etat qui recourt à la guerre, sans avoir épuisé la procédure pacifique de solution des conflits internationaux, ou avant l'écoulement du moratoire de trois mois postérieur à la décision du Conseil, tout Etat qui prend les armes contre une partie en faveur de qui la décision du Conseil a été rendue à l'unanimité, est considéré « ipso facto » comme ayant commis un acte de guerre contre les autres membres de la Société.

Ceux-ci se trouvent donc à son égard en état de légitime défense et ils peuvent entreprendre contre lui une guerre juste. De plus, dès la rupture du Pacte, ils rompent

avec l'Etat agresseur toute relation commerciale ou financière et font cesser toute communication du même genre nouée sur leur territoire, soit par leurs nationaux, soit par les sujets de toute autre puissance avec les ressortissants de l'Etat en rupture de pacte.

Le paragraphe 2 a trait aux sanctions militaires. Nous l'examinerons à part car c'est lui surtout qui intéresse notre étude.

Le paragraphe 3 s'exprime en ces termes : « Les membres de la Société conviennent en outre de se prêter l'un à l'autre un appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. ».

Il proclame la nécessité de la coopération en matière de sanctions économiques et financières ; notons qu'il est muet sur la question de l'unité de direction des opérations militaires, unité de direction pourtant au moins aussi nécessaire que dans les deux autres domaines.

La dernière phrase du paragraphe 3 enregistre le droit de passage des contingents de la Société des Nations sur le territoire des autres parties contractantes ; il semble que ce texte eut trouvé une place plus favorable en liaison immédiate avec le paragraphe 2.

Enfin, le paragraphe 4 de l'article 16 traite d'une sanction particulière, surtout morale : l'exclusion de la Société. Elle pourra être prononcée par le vote de tous les membres de la Société autres que l'Etat agresseur.

SECTION III. — *Structure générale de l'article 16.* —

L'hypothèse d'agression sur laquelle il est basé.

L'article 16 par sa teneur générale est conçu dans le sens de la graduation dans l'application des sanctions. Le législateur international a à sa disposition un certain nombre de peines. Il emploiera d'abord les plus bénignes, de telle sorte que l'étau ne se resserrera que peu à peu autour du coupable.

Tous les Etats de la Société, dès la rupture du Pacte, étant considérés en état de guerre avec l'Etat agresseur, il y a de ce fait rappel des agents diplomatiques, puis encerclement juridique et économique.

Ce sera déjà, aux yeux des rédacteurs de l'article 16, une pression singulièrement puissante, dans un siècle où la division et la spécialisation du travail entre nations, l'inégale répartition des matières premières, le développement des voies de communication terrestres, maritimes ou aériennes ont fait de l'économie un phénomène surtout international.

En dernier lieu on aura recours à la guerre et l'Etat agresseur venu à résipiscence, on lui appliquera la peine infâmante par excellence : l'exclusion de la Société.

A ne considérer l'article 16 que dans son allure générale, nous le trouvons basé sur une hypothèse singulière-

rement dangereuse. La répression qu'il prévoit implique une attaque lente, hésitante et impréparée ; une agression de ce genre ne peut être que le fait d'une petite nation, dont les dirigeants ne se sentiraient pas entièrement soutenus par l'opinion publique.

Dans un cas analogue, il est peu probable que la partie condamnée par la sentence du Conseil, qui veut néanmoins faire prévaloir son point de vue les armes à la main, soit préparée à la guerre. Dès lors, les premières hostilités ne pourront se traduire que par des escarmouches entre les troupes de couverture, des violations de frontières locales et il n'est pas illogique de croire que les mesures économiques et financières prises par le Conseil décideront l'agresseur à réfléchir sur la suite des opérations et retourneront l'opinion.

Au cas où l'Etat criminel persisterait dans sa volonté coupable et resterait insensible aux premières sanctions de la Société des Nations, il n'arriverait pas dès la première minute à son potentiel de guerre et pendant la période nécessaire à la mise sur pied de ses réserves et de ses industries de guerre, les coalisés disposeront d'un délai assez long pour organiser la répression militaire.

Mais cette hypothèse d'agression, la seule envisagée pratiquement n'est pas, à notre avis, la plus plausible.

La nation, qui n'hésitera pas à se dresser en face de l'opinion mondiale, ne pourra être qu'une nation forte, à la population ardente et prolifique, à l'étroit dans ses frontières, pour qui l'attaque devient une question de vie ou de mort.

Qu'on ne dise pas que, dès le temps de paix, les agis-

sements de cette nation aient dû nécessairement attirer l'attention de la Société.

Qui peut nier, qu'en quelques heures, une flotte commerciale aérienne d'allure ultra-pacifique ne puisse être transformée en une puissante aviation de bombardement, capable en une nuit de déverser des tonnes d'explosifs et des nappes de gaz sur les capitales des Etats limitrophes, semant la terreur et la mort, paralysant les gouvernements et désorganisant les administrations centrales ?

Qui peut nier, qu'en quelques jours, les industries chimiques, munies dès le temps de paix d'un personnel spécialisé, ne puissent fabriquer à plein rendement des produits délétères, étudiés dans le silence et le secret des laboratoires ?

Qui peut nier, qu'en quelques semaines, une armée de métier, minutieusement instruite, ne puisse fournir les cadres d'une armée nationale sur lesquels viendra se mouler une jeunesse, dont la préparation militaire aura été poussée sous couleur sportive sur les bancs du collège et de l'université ?

Comment ne pas affirmer aussi, en songeant à l'exemple de la Prusse après Iéna (pour ne pas en emprunter un plus récent à l'actualité) que tous ces préparatifs peuvent passer complètement inaperçus et que les gouvernements nationaux montrent aux commissions de contrôle ce qu'ils veulent qu'elles voient !

La guerre moderne n'est plus la lutte de deux armées de métier, où les citoyens qui ne portent pas les armes sont de vulgaires spectateurs. C'est le conflit de deux nations et des deux côtés du front de bataille, à des mil-

liers de kilomètres du théâtre des opérations, des millions de volontés concourent au même but, dans la mesure de leurs moyens.

La guerre n'embrasse plus le seul domaine militaire. Elle le déborde de toutes parts ; la direction tactique des opérations n'est plus le seul souci des gouvernements. Les questions de ravitaillement, de production industrielle, de crédit, de propagande à l'étranger ont désormais une importance au moins aussi grande, importance que les chocs linéaires des armées mercenaires dans les siècles passés n'avaient point mise en lumière.

Dès lors, quelle serait la valeur de la solution progressive de l'article 16 en face d'une agression d'une puissance qui, dès la première heure, se jetterait dans la bataille avec tout son potentiel de guerre ? Que vaudrait l'isolement économique, lorsque l'Etat en rupture de Pacte a déjà éclaté hors de ses frontières et a mis la main sur les centres de production des Etats voisins ? Que vaudrait l'isolement juridique, lorsque ses armées déferlent sur les territoires limitrophes en imposant la dure loi de l'envahisseur ? — On ne peut s'empêcher de risquer la comparaison de l'enfant qui s'essaierait à terrasser un pachyderme à coups d'épingle.

Pour que les sanctions de l'article 16 assurent quelque sécurité à l'Etat attaqué, il faut que, dès la première minute du conflit, les mesures répressives jouent simultanément avec toute leur ampleur contre l'Etat agresseur.

A partir de l'instant où ses premières patrouilles ont dépassé les frontières nationales, il faut qu'elles se heurtent aux forces militaires des coalisés de droit. Il faut,

qu'à cette minute, déjà soient mises en œuvre les forces économiques qui concourent, elles aussi, à la victoire.

En un mot, lorsqu'un Etat est appelé à participer aux sanctions, il ne doit pas répartir ses efforts dans les divers domaines en plusieurs périodes séparées par des intervalles plus ou moins longs. La mobilisation dans le cadre de l'intervention internationale, comme dans celui de la guerre nationale, implique de nos jours l'équipement et la mise sur pied dans le temps minimum de toutes les forces qui contribuent à la puissance du pays.

Si l'on rapproche le texte de l'article 10 de celui de l'article 16, on peut même affirmer que les armes juridiques et économiques ne pourront jamais être employées sans action militaire parallèle.

L'article 16 débute en effet ainsi : « Tout membre de la Société qui recourt à la guerre » Qu'est-ce que recourir à la guerre ? Est-ce en signifier l'état par une déclaration diplomatique et garder à l'intérieur de son propre territoire une attitude purement défensive que ne viendront pas troubler les autres membres de la Société des Nations, respectueux de leurs engagements ?

Dans le cas envisagé, recourir à la guerre sera faire acte de guerre sur le territoire de l'Etat attaqué. Dès lors, parallèlement à l'article 16, joue l'article 10 et son interprétation loyale exige que les membres de la Société fassent cesser dans le temps minimum le trouble causé à son intégrité territoriale et pour cela ripostent à la force par la force.

Pratiquement, il en sera quelquefois autrement. La violation de territoire aura été purement locale. La fai-

blesse relative de l'Etat agresseur, sa ligne de conduite habituelle, le voisinage de grandes puissances membres de la Ligue permettront peut-être d'espérer les résultats voulus de l'emploi de l'isolement. Pour l'instant, on ne recourra pas à l'exécution armée, ce qui n'excluera pas sa préparation. Si la situation se prolonge et si les armes juridiques et économiques s'avèrent impuissantes, on déclenchera le mécanisme militaire.

Même dans ce cas, la répression successive présentera de graves inconvénients.

Tout d'abord, l'Etat attaqué qui, par hypothèse, aura au préalable réduit ses armements et verra le trouble porté par l'attaque se prolonger, pourra déclarer qu'il n'y a pas exécution loyale de la garantie. Il aura désarmé dans la mesure où la garantie générale devait lui donner son complément de sécurité et à l'heure du danger, l'intervention de la Société des Nations ne lui apporte pas immédiatement l'équivalent du secours qu'il demandait autrefois à son armée nationale. Il aura fait un marché de dupe.

Ensuite et surtout, grâce à l'incursion qu'a faite l'agresseur en territoire étranger, grâce à la bande de terrain qu'il occupe et qu'il paraît momentanément ne pas vouloir dépasser, il pourra s'assurer la possession de points stratégiques particulièrement importants. S'il a soin pendant ce temps de conserver une attitude purement expectative, tout au moins en apparence, il pourra à son heure, fort d'une base d'opérations solidement organisée en pays ennemi, déclencher une offensive d'autant plus hardie qu'elle sera assurée de ne pas trouver de contingents internationaux en face d'elle.

SECTION IV. — *Les sanctions militaires. — Leur valeur.*

Mais il est temps de revenir au paragraphe 2 qui concerne spécialement l'intervention collective armée. Les obligations militaires des Hautes Parties Contractantes y sont définies ainsi : « En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société des Nations ».

Remarquons tout d'abord que le paragraphe débute par ces mots : « En ce cas », c'est-à-dire, lorsqu'un membre de la Société a recours à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15.

L'action du Conseil ne se fait donc sentir que postérieurement à l'état de guerre créé par l'attitude de l'agresseur. Ainsi, les trois premiers mots du paragraphe, d'allure pourtant bien anodine et inoffensive, condamnent toute intervention préalable du Conseil et par le fait même, toute mesure préparatoire de coopération militaire, à la manière du projet français.

Poursuivons la lecture : « Le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs... » L'action en cas de guerre d'agression est donc un devoir. Il y a là une obligation plus morale que juridique qui n'implique pas un caractère automatique et impératif.

Nous arrivons maintenant aux termes essentiels qui définissent les pouvoirs du Conseil vis-à-vis des Etats

membres en matière militaire. Quelle sera la nature de ces rapports en pleine crise ? ordre, réquisition ? non point ; « le Conseil *recommande* les effectifs par lesquels les gouvernements intéressés contribueront aux forces internationales.

L'action du Conseil se traduit par un simple vœu, une suggestion ; il indique un chiffre d'effectif que les gouvernements nationaux restent libres de rogner ou même de réduire à zéro. Encore faut-il pour que cette timide voix se fasse entendre, que le Conseil réunisse l'unanimité, hypothèse improbable dans un cas aussi délicat.

La recommandation du Conseil s'adresse aux gouvernements intéressés.

Tous les membres de la Société n'ont-ils pas le droit de se déclarer directement intéressés à la répression ? Si, puisque l'acte d'agression est par présomption considéré comme un acte de guerre à leur égard. Dès lors, ils peuvent se juger en état de légitime défense et intervenir avec les droits que leur confère cette situation.

Néanmoins, par Etat intéressé, il faut entendre un certain nombre d'Etats que désigne le Conseil : en premier lieu, l'Etat attaqué qui n'attendra probablement pas la recommandation de Genève et dont les effectifs ne seront certainement pas inférieurs à ceux que lui fixera le Conseil, ensuite, certaines nations qui, en raison de leur puissance militaire et de leur situation stratégique, sont à même de mener à bien la répression.

L'intervention des Etats désignés par le Conseil n'exclut pas celle des membres bénévoles qui, « *proprio motu* », auront porté assistance à la victime de l'agression.

Enfin, les effectifs recommandés par le Conseil n'ont pas seulement trait au domaine terrestre. Ils concernent également les forces aériennes et maritimes.

L'article 16 ne crée donc aucune obligation juridique d'intervention pour les membres de la Ligue ; une fois la recommandation du Conseil formulée, en admettant que l'unanimité des puissances représentées au Conseil autres que l'Etat agresseur ait pu se faire, le dernier mot reste toujours aux pouvoirs nationaux et dans la plupart des pays démocratiques, aux pouvoirs constituants qui sont les seuls juges de l'opportunité de l'intervention.

Dans le cas le plus favorable, où toutes les puissances invitées par le Conseil à fournir des effectifs, auront satisfait à leurs obligations, l'impréparation militaire sera un terrible handicap pour les coalisés.

Compte tenu de toutes les opérations indiquées par M. Tardieu dans le mémoire présenté aux Alliés en 1919, les chefs militaires des contingents internationaux ne pourront guère arrêter leur plan d'opérations qu'un mois après les premières hostilités, et ceci, en supposant que la décision des organismes internationaux soit intervenue avec le maximum de rapidité.

Ce sera plus qu'il n'en faut à l'Etat attaqué, surtout s'il s'agit d'une petite puissance, pour avoir vu son territoire ravagé et soumis à la domination étrangère. Dans ce cas, quelles que soient les réparations à venir (l'expérience de la dernière guerre a du reste démontré ce que des pays victorieux pouvaient attendre d'elles), l'Etat attaqué aura payé du sang de ses nationaux et des ruines de ses provinces sa fidélité aux institutions de Genève ; il préférera

alors à l'avenir, repoussant toute garantie, ne s'en remettre qu'à lui-même de la défense de son sol.

SECTION V. — *L'intervention militaire et l'opposition anglo-saxonne. — Les objections des neutres,*

Lorsqu'on a suivi de près toutes les discussions de la Commission du Pacte, on ne peut s'étonner de la timidité de l'article 16 en matière militaire.

L'échec du projet français avait démontré la répugnance de certains Etats pour l'organisation des sanctions dans ce domaine. Outre l'opinion américaine, l'opinion anglaise était entièrement opposée au militarisme international.

Dans un article intitulé « Le peuple britannique et la Société des Nations » Gilbert Murray écrit : « L'opinion anglaise n'accorde pas grand crédit aux règles impératives de la loi. Elle a encore moins confiance dans l'intervention militaire, mais elle a une foi entière dans les habitudes que crée la discussion internationale et les franches délibérations autour du tapis vert. Ce serait certainement créer un schisme au sein de la Société que de proposer la mise sur pied d'une armée internationale, ou tout autre arrangement qui consisterait dans la mise à la disposition de la Société des Nations de divisions permanentes détachées des armées nationales. Il existe des centaines de mille de citoyens anglais pour qui la phrase « guerre à la guerre » serait un désappointement amer et à qui la notion d'une Société des Nations, garantissant la paix au moyen de

nombreuses armées permanentes apparaîtrait comme le comble de l'effronterie et de l'hypocrisie ».

A côté de l'Angleterre et des Etats-Unis, se sont rangés dès la discussion des projets de Pacte de nombreux Etats demeurés neutres au cours de la guerre mondiale, tous opposés à l'organisation pratique des sanctions militaires.

Le 10 Mars 1919, le colonel House, au nom de la Commission de la Société des Nations nommée par la Conférence de la Paix, adressait aux représentants à Paris de 13 Etats neutres une lettre les invitant à faire connaître d'une façon officielle leurs observations sur la future charte de la Société.

Au cours de deux réunions de caractère privé à l'hôtel Crillon le 20 et le 21 Mars, les représentants des puissances alliées conférèrent avec les délégués des 13 Etats neutres.

La thèse des puissances alliées en ce qui concerne les sanctions militaires était exposée dans l'article 16. On sait avec quelle difficulté on était arrivé à la formuler. Un terme de l'article rappelait encore l'acuité du conflit. Le texte anglais, parlant de l'action du Conseil à l'article 3, relatif aux effectifs militaires à fournir, portait : « The council recommend what effective. . . . » Le texte français s'exprimait ainsi : « Il sera du devoir du Conseil d'indiquer par quels effectifs. . . . » Il y avait une notable différence, le verbe français « indiquer » impliquant une injonction beaucoup plus forte qu'une simple recommandation.

Quoi qu'il en fut, même lénifié et édulcoré sous l'influence anglo-saxonne, le paragraphe 3 n'était pas en

harmonie avec les idées des neutres qui, en des termes plus ou moins explicites, formulèrent le désir de demeurer les seuls juges de l'opportunité de leur participation aux sanctions militaires.

Le Danemark déclara que les petits Etats membres, surtout s'ils étaient voisins de quelque grande puissance susceptible de devenir spoliatrice, ne devaient pas être obligés de participer aux mesures militaires, au même titre que les grandes puissances. Ils devraient être convoqués obligatoirement à la délibération décidant de leur participation et leur vote négatif devrait entraîner la faculté de déclaration de neutralité. De plus, on devrait tenir compte dans la désignation des puissances déléguées de la situation géographique et militaire des Etats.

La Norvège insista sur les points suivants : Un acte international devrait désigner l'agresseur. Les sanctions militaires ne devraient être indiquées qu'en dernier lieu et d'autre part, les petites puissances ne seraient pas tenues de participer aux sanctions contre les Etats non membres. Enfin les petits Etats devraient organiser surtout leur armée en vue de leur propre défense.

La Suède appuya la proposition du Danemark, en ce qui concerne l'unanimité des membres participants aux sanctions militaires et demanda qu'on fixe le maximum des effectifs militaires qu'un Etat membre serait obligé de fournir.

Les Pays-Bas proposèrent d'insérer dans le Pacte que l'Assemblée devrait voter des mesures législatives concernant l'action collective, tant économique que militaire.

La Suisse s'était adressée aux puissances dès le

8 Février 1919 en leur demandant de rester neutre dans le cadre de la Société. On connaît l'étrange cas de droit que devait créer la réponse des puissances, favorable aux aspirations du peuple helvétique.

Le délégué anglais, Lord Robert Cécil, fut chargé par la Commission de la Société des Nations de répondre aux objections et aux désiderata des neutres ; il donna donc sur les mesures d'exécution collective armée les précisions suivantes :

La Société ne demanderait jamais à un petit Etat d'entretenir des forces militaires supérieures à celles qu'il estimerait nécessaire à sa sécurité. Dans l'esprit de la Commission, on n'obligerait pas un Etat hostile aux sanctions militaires à participer à l'exécution armée. Il en serait autrement des sanctions économiques qui seraient obligatoires pour tous.

L'accord se fit assez aisément d'après ces bases d'interprétation entre les puissances alliées et les neutres sur tous les points, sauf sur le droit de passage que certains neutres voulaient refuser, s'ils l'estimaient nécessaire, aux contingents internationaux.

On arrivait ainsi par voie d'interprétation officieuse à concéder aux Etats la faculté de déclaration de neutralité militaire, sans les décharger des obligations économiques. Léon Bourgeois fit très justement remarquer la contradiction qu'impliquait cette attitude. On ne pouvait être neutre militairement et intervenir économiquement.

La délégation danoise riposta que, si dans un Etat, tous les citoyens payent des impôts pour l'entretien de la police, tous ne sont pas gendarmes. Les deux points de vue

n'étaient du reste pas inconciliables, car il n'y a plus, à proprement parler, de neutres au sein de la Société des Nations. Il n'y a que des Etats exonérés des charges militaires ou tout au moins exonérables.

Le résultat le plus important des conciliabules de l'hôtel Crillon était l'invitation des Etats intéressés par les mesures collectives militaires aux délibérations du Conseil avec droit de vote et d'autre part, l'insertion en tête de l'article 5 du Covenant du paragraphe ainsi conçu : « Sauf décision expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion ».

Avant même la naissance officielle du Covenant, les Etats sont donc assurés de conserver leur entière liberté quant aux mesures d'intervention militaire. Dans les circonstances les plus favorables, la délibération du Conseil prise à l'unanimité, compte tenu des Etats intéressés convoqués, aura la valeur d'une simple recommandation, qu'on pourra par conséquent éluder, même après l'avoir votée.

SECTION VI. — *Influence de l'incertitude des sanctions militaires sur la vie de la Société. — L'impuissance du Conseil en cas de crise.*

L'incertitude des sanctions militaires devait influencer profondément sur la vie de la Société. Dès les premières années, certains Etats désireux de réduire leurs charges militaires, sans compromettre leur sécurité, ont demandé

à une série de conventions et de protocoles conclus en marge de la Société ce que l'article 16 ne leur assurait pas.

Le fait qu'ils aient employé ce moyen, au lieu de chercher à préciser et à renforcer les obligations de l'article 16 par la procédure de l'amendement, démontre suffisamment qu'ils considéraient la bataille sur ce terrain comme perdue.

Aussi, la plupart des amendements proposés à l'article 16, dont du reste aucun, faute des conditions requises, n'est entré en vigueur, sont inspirés par la pensée de tempérer les pouvoirs déjà si fragiles du Conseil.

Dès 1920, le Danemark, la Suède et la Norvège ont essayé par cette voie de faire entériner dans le Covenant les concessions qu'ils avaient obtenues sur ce terrain à la Conférence des Neutres ; allant même plus loin, ils ont demandé que certains Etats membres de la Ligue puissent continuer leurs relations avec l'Etat en rupture de pacte, après autorisation du Conseil. Cette fois, il ne s'agissait plus d'éluder les seules sanctions militaires, mais de refuser toute espèce de sanctions. Cette prétention était manifestement contraire à l'équité car elle exonérait de toutes charges les petits Etats qui se trouvaient ainsi bénéficier sans contre-partie des avantages fournis par la sécurité générale.

Dès lors, nous pouvons affirmer, sans crainte d'être taxés d'exagération, que la Société des Nations ne dispose pratiquement d'aucun pouvoir en matière militaire. Non seulement il n'existe pas de gendarmerie internationale ; non seulement il n'existe pas, comme la France le voulait,

d'organisme permanent susceptible de coordonner et d'agencer dans le temps de paix les solutions à prendre en temps de crise, mais, chose plus grave, aucun Etat n'est lié ni juridiquement, ni même moralement, à la participation aux mesures militaires collectives.

C'est à dessein que nous affirmons qu'aucune des parties contractantes n'est tenue, même moralement, à l'intervention militaire. Quelle que soit l'hypothèse envisagée, un Etat pourra toujours dissimuler son égoïste carence derrière le défaut d'unanimité de la décision du Conseil et la valeur du terme « recommandation » employé pour définir l'action de cet organe. Il pourra donc forfaire ouvertement à la foi des traités, se dérober à toute demande d'auxiliaire et continuer de protester de sa fidélité aux principes du Covenant.

Dès lors, il est bien probable qu'en cas de conflit grave, la carence des uns sera susceptible d'entraîner le défaut des autres. A partir du moment où l'intervention des membres de la Société ne sera plus une action collective et solidaire, les parties contractantes auront beau jeu pour invoquer, à l'appui de leur dérobade, les prétextes dont elles se servaient dans l'ancien état de droit pour dénoncer les traités politiques d'alliance.

A la lumière de cet examen, la recommandation à l'unanimité des effectifs militaires, navals ou aériens ne nous apparaît plus que comme un hommage de pure forme rendu à la tendance latine.

La suppression du paragraphe 3 de l'article 16 ne changerait pratiquement rien au jeu actuel de la Société. La logique eut dû en cette matière insérer le raisonnement

dans le dilemme suivant : suppression pure et simple de la sanction militaire ou instauration de l'exécution armée.

Le jeu des influences politiques a donné une formule bâtarde et inopérante qui, loin de fonctionner comme une garantie pour les faibles, est un stimulant à l'attaque.

L'inorganisation présente de l'exécution armée, l'incertitude de l'appui militaire déforment nécessairement, en cas de coup de force, l'action du Conseil et font descendre de son siège le magistrat international pour le réduire au rang de simple médiateur, appelé, en bonne politique, à tenir compte du fait accompli, fut-il brutal.

Nous en voulons pour preuve le bref rappel de l'incident italo-grec en 1923. Le 17 Août 1923, cinq membres de la mission italienne de la commission internationale de délimitation de l'Albanie, dont le chef de la mission, le général Tellini, étaient assassinés en territoire grec, sur la route de Janina, à quelques kilomètres de la frontière albanaise.

Le 19 Août, le gouvernement italien, mettant, sans la moindre preuve, la responsabilité de l'assassinat à la charge du gouvernement grec, envoyait à ce dernier un ultimatum, exigeant des conditions de réparations, dont certaines, particulièrement humiliantes pour l'honneur national. Le 30 Août, dans une note très conciliante, la Grèce offrait à l'Italie les satisfactions compatibles avec son indépendance et sa souveraineté.

Le 31 Août, vers 17 heures, le gouvernement italien faisait remettre au gouvernement grec une note indiquant que les troupes italiennes occuperaient Corfou comme garantie des réparations accordées, mais qu'il ne s'agissait

pas là d'un acte de guerre. Au même moment, une partie de la flotte italienne ouvrait le feu sans avis préalable sur le port de Corfou, pendant que des hydravions et un dirigeable survolaient la ville et faisait un certain nombre de victimes. Puis quelques compagnies de débarquement occupaient le port.

A n'en pas douter, le bombardement de Corfou et le débarquement de troupes constituaient de la part de l'Italie un acte de guerre, d'autant plus caractéristique que le nombre des victimes était relativement important ; d'autre part, le débarquement des troupes comportait par essence violation de l'intégrité territoriale.

A aucun instant, l'Italie, qui avait pris l'initiative de la violence, n'avait ébauché un geste de recours aux solutions pacifiques. Il y avait violation de l'article 16 et de l'article 10.

Une application stricte de ces articles eut exigé la mise en œuvre immédiate des sanctions par le Conseil. Aux termes de l'article 16, le bombardement de Corfou par l'Italie pouvait être considéré par toutes les puissances membres de la Société des Nations comme un acte de guerre à leur égard.

Pourquoi donc le Conseil, accueillant la protestation de la Grèce, a-t-il convoqué l'Italie comme partie au différend ? Pourquoi a-t-il traité sur le même pied deux parties, dont l'une avait scrupuleusement observé les engagements du Covenant et dont l'autre s'était montrée rebelle ? Pourquoi le Conseil n'a-t-il pas fait cesser au plus tôt le trouble causé à l'intégrité territoriale grecque en envoyant une escadre internationale à Corfou ? Parce

qu'il était persuadé que ses recommandations, s'il arrivait à les formuler, seraient vaines et qu'il ne voulait pas montrer son impuissance au grand jour. Singulière justice internationale répressive, que celle où l'assaillant comparaît devant le juge le front haut et est traité sur le même pied que sa victime !

Que fut-il arrivé, si la Grèce, comme c'était son droit, usant des attributs de défense légitime, avait répondu à l'acte de guerre par l'acte de guerre et réclamé l'assistance militaire de la Société des Nations ? Faut-il croire que dans cette hypothèse le Conseil aurait mis en œuvre les droits dont il n'avait pas osé se servir jusque-là ?

L'action militaire de la Société des Nations n'est qu'une façade. Pratiquement l'intervention armée collective est à peu près inexistante. Il n'y a du reste pas à souhaiter, dans l'état actuel de l'article 16, que les Etats délégués acceptent les recommandations militaires du Conseil. L'inorganisation des effectifs internationaux, leur retard à entrer dans le conflit, les vouent à l'insuccès. Mieux vaut, tant que les susceptibilités anglo-saxonnes ne sont pas calmées, recourir à des accords particuliers défensifs qui, s'ils n'ont pas le bénéfice de l'universalité, ont celui de l'automatisme et de la rapidité, facteurs si précieux en matière de guerre.

CHAPITRE II

UN CAS IMPLICITE DES SANCTIONS MILITAIRES LA GARANTIE TERRITORIALE DE L'ARTICLE 10

SECTION I. — *La garantie en Général.*

Le Pacte avait repoussé les essais français d'organisation militaire internationale ; il fallait demander la sécurité à une autre formule. On voulut la trouver dans l'élaboration de l'article 10 qui, selon les termes mêmes du Président Wilson, forme la clef de voûte de la Société des Nations.

Examinons-en le texte. Il est ainsi conçu : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Il y a donc, après le remaniement général du traité de Versailles, garantie territoriale et mutuelle (car le maintien est ici manifestement la garantie) de tous les membres de la Société.

On arrive ainsi à la sécurité par le double engagement de respect et de maintien de l'intégrité territoriale contracté par les puissances ; il y avait pourtant un autre chemin, celui des sanctions, mais on s'en est résolument

écarté. Notons ici que dans la mesure où elles jouent à simple titre préventif et exemplaire, du fait même de leur existence et de leur forte vitalité, les sanctions et particulièrement les sanctions militaires deviennent un procédé très efficace de sécurité.

Cette distinction qu'avaient senti les auteurs du projet français avait déjà été faite par Grotius. Le fondateur de l'école spéculative cherche la sécurité par le développement des sanctions contre les manquements à l'ordre international et pour assurer le maintien de l'intégrité territoriale, il a recours à la construction large d'un droit criminel international ; c'est en vertu de ce droit que chaque Etat peut procéder, les armes à la main, à la punition du coupable et c'est là qu'il faut chercher l'origine de la fameuse distinction entre la guerre juste et la guerre injuste.

Ce procédé indirect de sécurité vient d'une idée extrêmement logique. Dans l'ordre interne, la sécurité des individus leur vient des garanties préventives : appareil des lois, des sanctions, de la gendarmerie. Il ne viendrait à l'idée de personne de les remplacer par la promesse d'*auxiliaire* des autres citoyens. Ce que veut l'individu, c'est n'être molesté ni dans sa personne, ni dans ses biens ; le meilleur moyen pour cela est de décourager les entreprises criminelles par la crainte du châtement.

Pourquoi en serait-il autrement dans l'ordre externe, lorsqu'on substitue les nations à l'individu ?

Mais revenons au système qui a prévalu et à la formule de l'article 10.

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et

à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ».

« Respect et maintien de l'intégrité territoriale », c'est là une formule de garantie. Ce n'est pas sans peine qu'on y est arrivé. Le projet français ne prévoit à l'origine que la garantie à tous les Etats de l'exercice de la souveraineté.

L'Angleterre n'acceptait que l'obligation négative de respect et Lord Robert Cécil demande, dans le projet où se trouve le futur article 10, la radiation du mot garantie. Sur les instances du délégué de la France, M. Larnaudet et du Président Wilson, on conserve l'idée et l'on supprime le terme. Il n'en reste pas moins que dans le cas de l'article 10, maintenir est synonyme de garantir.

Le droit international antérieur à la guerre mondiale connaissait deux pratiques de garantie : la déclaration de garantie d'intégrité territoriale et la neutralité permanente déclarée et garantie, toutes deux, procédés de défense des Etats faibles, conçus en principe, sinon en pratique, dans leur intérêt.

Le traité de Paris du 30 Novembre 1856 enregistre la déclaration d'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman. A la suite de la guerre russo-turque de 1877-78, les puissances, jalouses des agrandissements territoriaux que va se faire consentir la Russie, se souviennent un peu tardivement qu'elles sont les défenseurs de la Porte.

Au traité de San-Stéfano elles substituent le congrès de Berlin et organisent, suprême ironie, en vertu du pacte de garantie, un dépècement méthodique et équilibré de l'Empire Ottoman. On crée par exemple une grande

Bulgarie. L'Autriche-Hongrie se fait remettre sous mandat la Bosnie-Herzégovine. A la Grande-Bretagne, en vertu d'une convention annexée au traité, on donne Chypre en gage.

En fait, la garantie se retourne contre l'Etat protégé : elle devient simplement un droit de partage entre les mains de l'Etat garant.

La notion de garantie s'applique également, avant la guerre de 1914, à la neutralité permanente ; ici, quoique on ait pu dire et écrire, il faut déclarer qu'elle a donné de meilleurs résultats.

L'invasion de la Belgique au mépris de la foi jurée a consacré, affirme-t-on souvent, la fragilité des engagements internationaux. Cette fragilité n'aurait été avérée que si les puissances garantes, autres que l'Allemagne, avaient acquiescé en silence à cette iniquité. Or, une nation, jusque-là complètement étrangère au conflit, la Grande-Bretagne, n'a tiré l'épée que pour faire honneur à sa signature.

SECTION II. — *La garantie du Pacte. — Nécessité des sanctions militaires pour assurer son efficacité.*

La nouvelle garantie du Covenant diffère des anciennes pratiques en de nombreux points. Inscrite en tête d'un traité qui reconnaît aux peuples le droit de disposer d'eux-mêmes et modifie leurs frontières en conséquence, c'est une garantie à base de droit et non point d'appétits politiques.

Il ne faut pas lui faire le reproche d'être contraire à la

loi biologique de croissance qui règle la vie des Etats comme celle des individus ; le texte français emploie le terme « intégrité territoriale et indépendance politique présente ». Le texte anglais utilise le qualificatif « existing », beaucoup plus expressif et mieux approprié.

L'intégrité garantie, c'est l'intégrité « existant » au moment de l'agression et depuis la signature du Pacte jusqu'à cet instant, il peut y avoir eu place pour le développement organique de l'Etat, si celui-ci a évolué avec l'assentiment de la Société des Nations, conformément à ses principes et selon des procédures pacifiques, telles que la cession de territoires librement consentie et la révision des traités sur l'invitation de l'Assemblée, invitation prévue à l'article 19.

La garantie de l'article 10 est une garantie solidaire de tous les membres de la Société, appelée à devenir une garantie universelle de tous les Etats civilisés. A l'inverse de la garantie du Congrès de Vienne et de la Sainte-Alliance, la garantie ne joue que contre les attaques venant de l'extérieur. Elle ne s'applique point aux mouvements politiques ou aux menaces qui se dessinent à l'intérieur des frontières de l'Etat contractant.

Cette garantie une fois caractérisée, comment la rendre effective.

Qu'est-ce que maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un Etat contractant ? C'est évidemment pour tout autre Etat signataire repousser cette agression de toutes ses forces et, si besoin est, les armes à la main.

Il ne saurait y avoir d'autre interprétation correcte et

loyale, sinon l'article 10 ne serait qu'une solennelle et dangereuse duperie, destinée à se retourner contre les Etats de bonne foi. L'article 10 implique pour les Etats garants engagement d'honneur de faire cesser par les moyens les plus rapides et les plus efficaces l'atteinte portée à l'indépendance et au territoire de l'Etat attaqué, d'assurer le rétablissement complet du « statu quo ante bellum » et la réparation intégrale du dommage causé.

Si au mépris de l'article 10, l'Etat agresseur lance soudain ses troupes sur le territoire de l'Etat convoité et restant sourd aux exhortations de la S. D. N., continue son agression, semant la ruine et la mort sur son passage, quels sont les devoirs des membres garants ? Devront-ils, alors que chaque jour le cataclysme s'étend, rappeler en grande pompe leurs ambassadeurs, élaborer à loisir des textes qui leur permettent de suspendre les relations juridiques et commerciales de leurs nationaux et de ceux de l'Etat parjure ?

Oui, sans doute, mais cette œuvre serait purement dérisoire, si elle ne s'accompagnait de l'entrée en campagne, soit « proprio motu », soit à la requête de la Société, des armées des Etats garants à côté de l'Etat garanti et injustement attaqué.

Mais, pour que cette intervention soit efficace, pour qu'elle s'exerce avec le minimum de sacrifices, pour que sa direction concorde avec celle des autres coalisés de droit, il faut de toute évidence qu'elle ait été minutieusement préparée à l'avance et nous revenons logiquement par l'article 10 à l'organisation militaire internationale.

La coalition défensive des Etats garants, prévue par

l'article 10 pour repousser l'agression injuste et rendre à l'Etat attaqué l'intégrité territoriale, présuppose une organisation antérieure à la crise. C'est la voix de la raison latine, mais nous avons vu que ceux qui avaient conduit les destinées du Pacte au travers d'innombrables écueils, tout comme le navigateur antique, avaient volontairement fermé leurs oreilles à certains appels.

Le projet français écarté, il fallait tout au moins doter le Conseil de pouvoirs militaires assez étendus et cependant on n'aboutit qu'à cette phrase : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Laissons volontairement de côté le problème complexe de la détermination d'agression et de la menace d'agression, que nous supposerons résolu quand il s'agira d'appliquer les sanctions et portons notre attention sur le dernier membre de phrase : « Le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

L'exécution de cette obligation, c'est le respect et le maintien de la garantie : pas d'ambiguïté ; mais que faut-il conclure de cette expression ambiguë : « Le Conseil avise aux moyens. . . . » ?

SECTION III. — *Les divergences d'interprétation.*

a) *L'opposition des Etats-Unis lors du traité de paix à l'intervention militaire en vertu de l'article 10.*

Du côté anglo-saxon, où on est toujours fort peu soucieux de s'engager par des textes susceptibles d'engendrer des obligations de « faire ou de livrer », on fait remarquer

que le terme « advise » signifie délibérer et qu'il est beaucoup moins fort que le terme français « aviser ».

Il faut pourtant tenir les termes pour équivalents. M. Geouffre de la Pradelle en donne ainsi la raison : « Je crois qu'il n'y a pas de différence entre l'article 10, texte anglais et l'article 10 texte français, car j'avoue humblement qu'avec ma mentalité latine je ne peux pas comprendre que lorsqu'il s'agit d'assurer (car ici le texte est certain) l'exécution d'une obligation, qu'un corps délibère sans assurer l'obligation ; ce que je tiens à faire remarquer, c'est que l'article 10 paragraphe 2 a été ajouté à l'article 10 initial par le Président Wilson pour donner satisfaction aux inquiétudes françaises. Il reste que s'il y avait vraiment une différence, ce serait à la pensée française qu'on devrait en référer ».

Reste la question des moyens. Quels seront-ils ? Ceux qu'au moment de l'agression le Conseil estime les plus propres à assurer l'exécution de cette obligation.

Ici un rapprochement s'impose. L'article 16 prévoit un certain nombre de sanctions contre les Etats qui ont eu recours à la guerre, contrairement aux articles 11, 13 ou 15 : sanctions diplomatiques, sanctions juridiques, sanctions économiques, sanctions militaires. Il est bien certain que le Conseil peut agir selon la procédure de l'article 16 que nous examinerons plus loin ; mais, étant donné la généralité des termes de l'article 10, il est également certain que l'initiative du Conseil a le champ libre, et peut s'étendre bien au-delà. Tout dépend du bon vouloir des gouvernements solidaires, bon vouloir qui, par ailleurs, n'est pas toujours acquis.

Aussi, dès son apparition l'article 10 donne lieu à des discussions passionnées et de nouveau s'affrontent les deux tendances que nous avons signalées, sans jamais s'accorder ou s'éliminer complètement.

Les adversaires les plus acharnés de l'article 10, dès la première heure, sont les Etats-Unis et il est fort probable que si ce texte avait été supprimé dans le Covenant, la Grande République de l'Amérique du Nord n'aurait pas désavoué la signature que le Président Wilson avait apposée au bas du traité de Versailles.

La Commission des affaires étrangères du Sénat américain chargée de l'examen du Pacte dépose le 10 Septembre 1919 un rapport qui résume fidèlement tous les griefs que la pensée américaine impute à la S. D. N. et tous convergent vers l'article 10.

On lui reproche surtout d'entraîner automatiquement la mise au service de la Société des forces nationales, en cas d'agression d'un Etat contractant et le déclenchement immédiat de la guerre. L'orgueil national, l'amour jaloux et ombrageux de la souveraineté, la théorie de l'efficacité de la puissance morale, l'intangible doctrine de Monroë, autant d'obstacles formidables sur la route de l'article 10, qui se révèlent rapidement comme infranchissables.

Aussi, la Commission fait des réserves. Elle demande qu'en cas de déclaration de guerre, les droits constitutionnels du Sénat américain soient maintenus intacts. Lors de la discussion qui commence le 2 Octobre 1919 diverses propositions se font jour.

L'une tend à réduire à cinq ans la durée de la garantie,

durée jugée suffisante pour permettre aux jeunes Etats de calcifier leur ossature ; l'autre à faire de l'avis du Conseil une simple recommandation, sans valeur obligatoire vis-à-vis des pouvoirs constituants.

La discussion, close en Novembre 1919, reprend en Mars 1920 et les horions pleuvent autour de l'article 10. On se sert de nouvelles armes, on lui reproche de stabiliser les frontières, on objecte qu'il y a des territoires qui, par leur nature, ne se prêtent point à la garantie, tel celui de l'Empire Britannique. On oublie ainsi que la garantie ne joue pas au cas de sécession ou de déclaration d'indépendance.

Au vote final, on n'obtient que 47 voix en faveur du traité contre 37 en sens contraire. Le quorum exigé n'est pas atteint. Les Etats-Unis ne ratifieront ni le Traité, ni le Pacte par voie de conséquence.

b) L'opposition par l'intermédiaire du Canada, lors des premières Assemblées.

Au cours des premières Assemblées de la Société des Nations, les intérêts américains sont défendus par le Canada qui cherche, soit à éliminer l'article 10, soit à en restreindre la portée ; ce faisant, il déblaie le terrain pour permettre aux Etats-Unis de s'y engager à nouveau.

Lors de la première Assemblée, le délégué du Canada propose par voie d'amendement la suppression de l'article 10. La proposition est renvoyée à une Commission. La Commission se prononce en faveur du maintien de l'article 10 mais, dans l'espoir de jeter un jalon sur la

route des Etats-Unis, elle demande l'admission d'une motion interprétative, dont la teneur est qu'elle ne crée aucune obligation différente de celle de l'article 12 du Pacte.

L'article 12, paragraphe 1, est ainsi conçu : « Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil. »

Entre « convenir » et « s'engager », il y a une énorme différence ; la motion vise très nettement à affaiblir la portée de l'engagement de l'article 10, qui ne laisse aucune issue propice à la dérobade. Aussi, la proposition est écartée par la deuxième Assemblée.

A la troisième Assemblée, le délégué du Canada, M. La-pointe, revient à la charge mais, constatant qu'il est désormais impossible d'abroger l'article 10, il propose les additions suivantes : à la fin de l'article 10, on ajoutera : « en tenant compte des dispositions politiques et géographiques de chaque Etat », puis on insérera la réserve suivante : « L'avis donné par le Conseil dans cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque

sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou de tout autre corps représentatif. »

Il y a là une nouvelle machine de guerre contre l'exécution armée ; on s'incline très bas devant l'avis du Conseil, mais les gouvernements nationaux recouvrent leur liberté d'action ; si tous les Parlements des Etats garants refusent leur consentement à la ratification de l'exécution armée, l'Etat attaqué sera livré aux appétits de l'agresseur. Sur l'initiative du délégué britannique, le jurisconsulte Hurst, la proposition est renvoyée à la quatrième Assemblée. Entre temps, le Conseil demande l'avis des divers gouvernements sur la question. Les Dominions britanniques, la Bolivie, la Bulgarie, la Hongrie, le Portugal et l'Uruguay se prononcent en faveur de la proposition canadienne. La Chine, la Grèce, la Perse, la Roumanie, le Siam, la Suède, la Serbie, l'Italie, le Danemark, la Finlande et la Pologne lui sont hostiles.

La France lui fait également une opposition très nette, elle proteste contre le terme d' « avis » employé dans l'amendement pour caractériser l'action du Conseil. Elle fait remarquer que le Parlement de chacun des Etats contractants est lié au préalable par une obligation internationale qui implique la conformité de sa décision avec la recommandation du Conseil.

A la quatrième Assemblée, le Canada, sentant qu'il perd du terrain, ne demande plus l'insertion de sa proposition dans le Pacte à titre d'amendement, il désire seulement qu'elle constitue une résolution interprétant l'article 10.

C'est dans ce but que revient encore une fois devant l'Assemblée le texte légèrement retouché en ces termes :
« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimera devoir recommander l'application des mesures militaires, comme suite à une agression ou à un soupçon ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions agricoles de chaque Etat ; l'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leur engagement. Il appartient toutefois au pouvoir constitutionnel de chaque membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires. »

La ligne de conduite du Canada demeure ici parfaitement continue. On a fait des concessions dans la forme, mais la pensée reste la même : se réserver en cas de crise une échappatoire à l'automatisme de l'exécution armée, recouvrer par ce moyen sa liberté d'action, agir au mieux pour la politique nationale, ce qui n'est pas nécessairement collaborer à la répression internationale.

Mais cette ligne de conduite est non seulement contraire à l'article 10, mais à toute idée de Société des Nations : c'est le retour déguisé au stade de la justice personnelle entre Nations et la ruine de toute collaboration de droit préalable.

Aussi l'Angleterre, estimant que le Canada va trop loin, fait introduire quelques modifications dans la motion interprétative. Le Parlement de chaque Etat collaborera à l'action militaire. L'expression de la volonté du Conseil, sur les instances de la France, n'est plus qualifiée d' « avis » mais de « recommandation ». Mais le texte ainsi remanié échoue devant le *veto* d'une nation, suffisant à lui seul pour faire tomber toute la procédure des amendements interprétatifs.

L'article 10 demeurait donc intact, malgré les machinations dressées contre lui d'Assemblée en Assemblée.

SECTION IV. — *Inefficacité de la garantie de l'article 10 sans sanctions militaires.*

Cette bataille autour de l'article 10 avait ses causes dans l'origine même du Pacte.

Le Covenant était un compromis en vingt-six articles entre les tendances latines et la pensée anglo-saxonne. Tout au long des articles, on retrouvait, en se remémorant les débats de l'Hôtel Crillon, un balancement ingénieux et symétrique de concessions réciproques, mais cette fois on ne tombait pas dans un cas d'application de l'adage classique « *in medio stat virtus* ».

Sans contours géométriques, sinueux et décevant, le texte se prêtait à des interprétations divergentes, sans proscrire celles que ne dictait pas le seul souci spéculatif et désintéressé de l'analyse.

On l'avait bien vu pour l'article 10. Il débutait par une forme solennelle de garantie : « Les membres de la Société

s'engagent à respecter et à protéger contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. »

Une telle formule impliquait l'emploi obligatoire et immédiat de la force armée par tous les coalisés en cas d'agression, emploi qui manifestement ne pouvait être réglé que par les organes centraux de la Société ; mais une phrase sybilline venait jeter le doute : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Le Conseil ne parlait pas en chef : au lieu de requérir ou de commander, il avisait et, pratiquant un opportunisme singulier, il s'interdisait en temps de paix toute mesure de prévision.

Son langage était celui d'un paresseux et d'un imprévoyant : « On verra, ne nous nous préoccupons pas pour l'instant de l'avenir, nous agirons au mieux des circonstances avec les moyens dont nous disposerons. »

Rien d'étonnant alors à l'intervention canadienne. Outre le désir, en lui-même louable, d'ouvrir aux Etats-Unis une porte d'entrée, il y avait aussi à la base de la proposition le souci avoué de ne pas envoyer un homme ou un navire outre-mer, sans décision des autorités nationales.

C'est là un point de vue sur lequel les gouvernements se sont montrés toujours excessivement pointilleux, mais que l'on est appelé logiquement à sacrifier, si l'on veut reconnaître la force exécutoire des décisions de la S. D. N.

IV^e PARTIE

L'ORGANISATION DES SANCTIONS MILITAIRES DANS LE CADRE DE LA SOCIÉTÉ

Caractères de l'intervention armée.

CHAPITRE I.

Le mandat armé.

CHAPITRE II.

L'effectif international.

CHAPITRE III.

Les modalités d'intervention armée de l'avenir.

CARACTÈRES DE L'INTERVENTION ARMÉE

L'intervention armée en exécution des décisions de la Société pose, nous l'avons vu, des problèmes très délicats.

La solution actuelle, celle de l'article 16, dictée par des mobiles plus politiques que juridiques, n'apporte pas aux peuples la sécurité qu'ils seraient en droit d'attendre en compensation des sacrifices consentis à la collectivité internationale.

Que demandent donc les Etats pour faire confiance à la Société et s'engager sincèrement dans la voie du désarmement national ?

I°) Que l'intervention militaire de la Société soit une certitude.

II°) Qu'elle se produise en cas de crise avec le maximum de rapidité pour limiter les dommages.

III°) Qu'elle soit toujours décisive vis-à-vis des faibles comme des forts.

Certitude, rapidité, décision, tels sont les trois caractères d'une intervention efficace de la Société, caractères que les modalités de l'article 16 ne renferment à aucun degré.

C'est à ce triple critérium que nous aurons recours pour juger de la valeur pratique des divers systèmes d'intervention armée qui se présentent à l'esprit, dès qu'on songe à remanier les moyens militaires actuels de la Société.

Les systèmes proposés dans ce but se ramènent à trois :

I°) Exécution par mandat armé.

II°) Exécution par effectif international.

III°) Exécution par une Légion Internationale.

Nous allons les examiner successivement.

CHAPITRE PREMIER

LE MANDAT ARMÉ

SECTION I. — *Les précédents. — Le fonctionnement.*

Nous qualifierons de mandat armé l'acte de droit international par lequel la Société des Nations confie à une des puissances, partie au Pacte, la mission de faire exécuter militairement sa décision à l'encontre d'un Etat, membre ou non membre, qui refuse de s'y soumettre.

Le droit international d'après la guerre connaît une autre forme du mandat politique : le mandat de tutelle et d'administration.

On sait dans quelles circonstances a été élaborée cette théorie. Au lendemain de l'armistice, l'effondrement de l'Empire Ottoman, la nécessité politique d'enlever ses colonies à l'Allemagne, laissaient en déshérence un certain nombre de territoires d'outre-mer dont les populations étaient arrivées à des degrés de civilisation très divers.

L'attribution de ces territoires à des Etats préexistants eut été contraire aux buts de guerre des Alliés, tant de fois proclamée : « Pas d'annexion » et, d'autre part, la reconnaissance de souveraineté pour le moins prématurée. C'est pour éviter ces écueils qu'on décida, sur l'initiative du général Smuts, délégué de l'Union de l'Afrique du Sud, de remettre cette succession à la Société des Nations; celle-ci, à son tour, chargerait quelques-uns de ses membres des

plus qualifiés de guider ces communautés, dans les limites d'un mandat qu'elle leur remettrait, jusqu'à leur majorité politique, proche pour certaines, mais fort lointaine pour d'autres.

Le caractère du mandat et par suite ses termes devaient différer d'après l'article 22 du Pacte, « selon le degré du développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues ». La puissance mandataire était tenue de rendre compte chaque année des résultats de son administration en pays sous mandat à une Commission permanente de la Société.

C'est au nom de ces principes que la France obtint, entre autres mandats, celui de la Syrie d'où devaient sortir la République du Grand Liban, l'Etat de Syrie, l'Etat du Djebel Druse et le territoire des Alaouites.

Un tel mandat contient déjà, remarquons-le, une délégation armée implicite de la Société. Il appartient en effet à la puissance mandataire de faire respecter l'intégrité territoriale des territoires sous mandat et d'y maintenir l'ordre public. On ne voit guère comment celle-ci arriverait à ses fins, sans mettre en œuvre ses moyens militaires. Il n'y a du reste point là une pure hypothèse ; lors de l'insurrection qui éclata en 1925 au Djebel Druze et sur le territoire de Damas, la France a dû, pour réprimer la rébellion, envoyer de la métropole et des colonies de nombreuses troupes de renfort. En agissant ainsi, elle restait dans les limites strictes du mandat général d'administration et de tutelle qui lui avait été dévolu par la Société.

Le mandat armé que nous nous proposons maintenant d'examiner, est un mandat particulier, dont la durée est limitée à celle de l'exécution militaire des décisions de la Société.

Essayons de nous faire pratiquement une idée de la façon dont il pourra fonctionner à l'encontre d'un Etat coupable d'avoir violé les engagements internationaux.

Tout d'abord, quel est l'organe qui choisira la puissance mandataire et lui fixera sa mission ? Le Conseil.

Pour se renseigner d'une façon impartiale sur la situation, il devra, après s'être réuni dès les premiers symptômes de crise, envoyer une Commission d'enquête sur les lieux où risque de se produire l'agression ou dans le pays qui considère la décision de la Société comme lettre morte.

Comment se prononcera-t-il ? à l'unanimité ?

Le maintien de cette règle ne servirait qu'à énerver la répression et à la rendre inopérante dans la plupart des cas. Il faudra donc décider qu'on votera l'intervention et désignera le mandataire à la majorité.

En principe, le choix du Conseil se portera sur une puissance voisine de l'Etat en rupture de Pacte ou de la partie attaquée. On pourra ici reprendre avec fruit les résolutions interprétatives de l'article 16 et les modalités d'intervention formulées dans le projet d'assistance mutuelle et dans le Protocole : on ne demandera pas à une puissance d'intervenir en dehors du continent où s'exerce sa souveraineté, on tiendra compte de la situation géographique, économique et militaire de la puissance mandataire.

Le mandataire désigné, il faudra arrêter les termes du mandat et signifier à l'Etat choisi la décision du Conseil ; ce dernier ne fera du reste plus sentir son action que lorsqu'il s'agira de faire savoir au mandataire que sa mission a pris fin. Le système du mandat implique en effet libre choix des moyens laissé au mandataire ; l'ingérence de l'organisme mandant dans la ligne de conduite du mandataire ne se justifierait que si celui-ci outrepassait les termes de son mandat.

Comment l'Etat chargé de l'exécution armée appropriera-t-il ses moyens militaires à l'intervention dans le cadre de la Société ?

La chose paraît relativement facile ; puisque par hypothèse l'Etat mandataire sera seul à opérer contre l'Etat en rébellion, aucune des questions délicates (unité de commandement, unité de doctrine, cohésion) qui font la difficulté de l'action collective ne se posera. Pratiquement, tout se passera au point de vue militaire comme si la puissance mandataire se trouvait en état de guerre pour son propre compte avec l'Etat contre lequel est décerné le mandat d'exécution. Dans le cas où les troupes du mandataire seraient appelés à intervenir en liaison avec celles de l'Etat attaqué, on retournerait à la combinaison de l'alliance défensive et il serait alors souhaitable d'établir, par voie contractuelle, un commandement unique pour la direction générale des opérations.

Lorsque l'Etat victime de l'agression aura été rétabli dans son intégrité territoriale, ou que la sentence internationale aura reçu pleine exécution, le Conseil notifiera à

la puissance mandataire que son mandat a pris fin. Il devra auparavant exiger de l'Etat récalcitrant le règlement des dommages et frais de guerre qui ne devront, en aucun cas, rester à la charge du mandataire ou de l'Etat attaqué. Il sera également de son devoir de prendre les mesures de sécurité nécessaires pour éviter le retour de pareils événements, en exigeant, par exemple, l'établissement de zones démilitarisées à l'intérieur des frontières de l'Etat agresseur ou la remise temporaire par celui-ci de places importantes aux mains de l'Etat victime de l'agression.

SECTION II. — *Valeur pratique du mandat.*

Il s'agit maintenant d'examiner la valeur pratique du mandat comme mode d'intervention armée ; nous avons dit précédemment que l'exécution devait être certaine, rapide et décisive ; reprenons ces caractéristiques et voyons à quel degré elles sont réunies dans le mandat armé.

Peut-on affirmer que le système du mandat confère à un Etat injustement attaqué la certitude de ne pas être seul dans la lutte ou à la Société l'assurance de voir ses sentences entrer dans le domaine de la réalisation ? Peut-on espérer que le gouvernement de la puissance mandataire répondra sans hésitation à l'appel de Genève ? En admettant même qu'il se trouve à la tête du pouvoir exécutif de l'Etat mandataire des hommes décidés à ne pas faillir aux engagements internationaux, trouveront-ils auprès du Parlement l'appui légal qui leur est nécessaire ?

Reconnaissons que nous nous trouvons en face d'un point d'interrogation assez troublant. Que répondre à cela ? Tout d'abord que l'art du Conseil consistera justement à choisir comme puissance mandataire un Etat dont les intérêts soient intimement liés à ceux de la puissance attaquée ou pour qui le refus d'exécution de la part de l'Etat récalcitrant ait indirectement des conséquences désastreuses. Il y a toujours avantage à faire ainsi coïncider, quand la chose est possible, l'intérêt général et l'intérêt particulier : l'individu et la collectivité n'ont qu'à y gagner, tout comme l'Etat mandataire et la Société.

Et puis, quelle est la Nation qui peut, même du simple point de vue utilitaire, déclarer aujourd'hui que la perturbation des relations internationales la laisse indifférente ? L'économie n'est plus un phénomène qui se développe en cycle fermé ; elle a depuis longtemps débordé les murs de la cité, franchi les limites de la province et de l'Etat, pour se transformer en osmose internationale. Il s'est établi, de par le monde, de grands courants commerciaux qui apportent la richesse aux pays qu'ils traversent, tout comme le Gulf Stream vivifie les côtes qu'il longe et c'est surtout vers le marché extérieur que le producteur fixe ses regards.

Qui pourrait donc, en face de ces progrès croissants de la solidarité économique internationale, voir attenter à la paix, cette condition première de la production et s'en désintéresser délibérément ? C'est du reste une erreur accréditée par la dernière guerre, que de croire que la guerre est uniquement productive de richesses pour les neutres. La cote des changes n'est qu'un manteau doré

qui dissimule bien des plaies. Au même titre que l'inflation et la fuite du numéraire, l'invasion de l'or est une maladie monétaire grave par les séquelles qu'elle implique : hausse des prix intérieurs, atrophie du commerce d'exportation et de l'industrie touristique, chômage.

La paix est donc désirable pour tous ; c'est un point que personne ne songe à contester ; mais si tous veulent bien en jouir, tous ne sont pas prêts à l'assurer au prix de sacrifices personnels. C'est ainsi que le passant trouve charmant de se promener sans qu'on lui dérobe son portefeuille, mais il ne veut pas nécessairement pour cela se faire gendarme ; il y a trop de risques et ce n'est pas assez payé.

Ainsi, la certitude de l'intervention dans la modalité du mandat armé reste pour l'heure présente en suspens. Il faudrait, pour qu'elle ne soit pas un leurre, que les gouvernements nationaux soient liés par avance aux décisions de la Société. Comment y arriver tant que cette dernière revêt une forme contractuelle ? On pourrait insérer dans la constitution de chaque Etat membre une disposition qui engagerait les gouvernements futurs et ferait de l'intervention sur mandat de Genève un devoir impérieux et sacré.

Certes, nous ne faisons pas d'illusions : les constitutions ne valent que par l'esprit dans lequel on les applique ; elles n'ont pas en elles-mêmes la vertu magique de plier les passions humaines au respect de la légalité ; sinon elles seraient éternelles et l'histoire ignorerait les révolutions ; mais il y aurait tout de même, dans cette déclaration solen-

nellement formulée, un obstacle assez difficile à écarter, le jour où le gouvernement de la puissance mandataire serait tenté de se dérober.

Deuxième qualité de l'intervention : la rapidité, avons-nous dit. Au point de vue politique, la question est intimement liée à celle de la certitude. Si le mandataire est décidé à exécuter fidèlement ses obligations, il le fera avec le maximum de célérité dès que la réquisition du Conseil lui aura été signifiée.

Militairement, la mise sur pied des troupes pourra s'opérer tout aussi rapidement que dans le cas de mobilisation nationale. Mais on objectera que, dans ce cas, le commandement opère en vertu de plans préétablis et soigneusement mûris dans le temps de paix. Pourra-t-on obtenir les mêmes résultats en lui communiquant à la dernière heure une mission imprévue ? Oui et le Conseil trouvera là une deuxième raison de confier l'exécution à une puissance dont l'action militaire s'exercerait normalement, en cas de conflit national, contre l'Etat violateur.

Si les circonstances ne lui permettent pas d'agir avec autant de psychologie, il pourra, dès les premiers nuages apparus à l'horizon politique international et avant même d'avoir décerné officiellement le mandat, prévenir en secret l'Etat susceptible d'être appelé par la suite aux fonctions de mandataire ; si la crise éclate, la puissance désignée ne sera pas ainsi prise au dépourvu.

Il faut enfin que l'intervention soit décisive, car le triomphe de l'Etat en rébellion serait désastreux pour le prestige de la Société. Ce n'est jamais, même à Guignol,

un spectacle très moral que de voir le gendarme roué de coups et sur la scène du monde il y aurait peut-être des Etats qui copieraient leur attitude sur celle des enfants et s'esclafferaient en voyant le Pandore de Genève rossé par les nations récalcitrantes.

Pour arriver au but poursuivi : le triomphe du droit, il faut qu'il y ait supériorité militaire très nette du mandataire sur l'Etat à l'encontre duquel se poursuit l'exécution. Ceci suppose donc, au cas d'agression, que les deux Etats aux prises appartiennent à cette catégorie de petites nations qu'on a si improprement qualifiées de puissances à intérêt limité. Il y a, en effet, peu d'exemples que les faibles aient jamais attaqué les forts et si l'agresseur était une grande puissance, la remise du mandat à une nation de premier plan ne serait peut-être pas suffisante pour faire pencher la balance du côté du droit.

Ce troisième caractère de l'intervention, supériorité incontestable des forces au service de la Société, appelle une objection chère à certains hommes d'Etat anglo-saxons ? Est-ce que sous couleur d'être des exécutants fidèles du mandat armé, certaines nations ne vont pas prendre un nouveau départ pour cette course aux armements dans laquelle s'était engagée l'Europe entre 1870 et 1914 et qui s'est terminée par une arrivée si tragique ? Est-ce qu'à l'abri de mobiles d'apparence désintéressée les Etats appelés à jouer le rôle de mandataire, ne vont pas chercher à forger l'instrument de leur politique personnelle, instrument que, l'occasion venue, ils pourraient utiliser dans un but bien différent de celui de la paix.

Il est pour le moins curieux de voir des puissances maritimes, qui contrôlent par leur flotte et leurs bases navales toutes les mers du globe, manifester un tel émoi dès qu'on leur parle d'organiser des sanctions militaires.

Un homme d'Etat américain, dont le témoignage nous est précieux en raison de sa nationalité, (il est vrai que dans son esprit ses arguments s'adressent à l'Angleterre) M. Perry Belmont a noté ce paradoxe dans un livre intitulé : « La politique des Etats-Unis et l'Europe » ; nous sommes heureux de pouvoir rapporter ce passage significatif : « La déclaration faite par M. Asquith au début de la guerre, que l'Angleterre n'est pas et ne désire pas être une nation militaire, n'est compréhensible que par l'interprétation la plus étroite de ce qu'il entendait par nation militaire ou par le terme militarisme. Si ce terme s'applique généralement à l'entretien des armées de terre, nous maintenons qu'il est également applicable à l'entretien des forces navales permanentes et l'expression armée de terre et de mer, telle qu'elle est usitée dans la terminologie militaire française, nous paraît la plus rationnelle et la plus logique »

« Les armées de terre et de mer sont appelées à remplir la même fonction et à jouer un rôle exactement identique, qui consiste selon les circonstances à défendre le pays contre les attaques de l'ennemi, à prévenir ces attaques en prenant l'offensive, si c'est nécessaire, à protéger le commerce, à assurer l'ordre. C'est seulement en raison de la nature géographique de la région où doivent se dérouler les opérations militaires, que les forces de terre ou de mer sont appelées à intervenir.

« C'est qui empêche beaucoup de gens de se rendre compte du caractère purement militaire des forces navales, c'est que l'extrême mobilité de ces dernières, leur rapidité de concentration et d'intervention, la condensation de leur armement sur un étroit espace semblent leur donner un caractère militaire moins formidable qu'elles n'ont en réalité. La mobilisation des forces navales est généralement peu remarquée, elle est abritée de l'observation générale, de sorte que sa dissimulation n'est pas nécessairement voulue. Il s'ensuit que la concentration d'une flotte, celle de l'Empire Britannique par exemple, peut être effectuée sans être remarquée ».

Mais il n'y a dans ces considérations fort judicieuses qu'un argument « *ad hominem* » ou plutôt « *ad populum* ».

La vérité est que les sanctions militaires et le désarmement sont en étroite connexité. Sous peine de transformer la Société des Nations en une gigantesque caserne, on ne peut songer à organiser l'exécution armée, sans avoir au préalable réduit les armées nationales et d'autre part, les peuples soucieux de leur sécurité ne veulent réduire leurs armements que dans la mesure où les sanctions militaires prennent corps. Il faudra donc, pour l'avenir, régler avec un parallélisme rigoureux les progrès de l'organisation de l'exécution armée et la marche du désarmement. C'est parce que certaines nations ont perdu de vue cette interdépendance étroite (toutes ne l'ont du reste pas fait par inadvertance) que les articles 8 et 16 du Pacte sont encore des textes sans vie.

En tout cas, le mandataire éventuel devra maintenir

ses armements au niveau officiel établi par la Société ; ce niveau sera, d'après la lettre de l'article 8, le minimum compatible avec la sécurité nationale et l'obligation d'intervention armée. Si ce niveau se trouve scrupuleusement respecté par tous les Etats, il suffira aux membres du Conseil de consulter les tableaux d'effectifs pour désigner un mandataire dont l'appui soit militairement décisif.

Nous avons toujours supposé jusqu'ici que la désignation du Conseil portait sur un seul mandataire. Il peut sembler à première vue que les caractères de l'intervention restent les mêmes, lorsque les intervenants sont plusieurs. Politiquement, le problème des rapports du Conseil et des mandataires se pose avec les mêmes données, mais au point de vue militaire la situation change du tout au tout ; chacun des contingents des Etats agit pour son compte, le mandat impliquant libre choix des moyens. Tel quel, le système ne présente que des inconvénients, dont le plus grave est l'absence de commandement unique ; si on y remédie, il perd son caractère propre et nous retombons dans la modalité de l'effectif international que nous étudierons dans un chapitre spécial.

Si nous revenons à l'exécution par mandataire unique, pour nous demander en dernière analyse quelle est sa valeur pratique, nous ne pouvons que répondre qu'il ne nous apparaît point comme le mode de sanction militaire de l'avenir. Le manque d'automatisme, la part de décision laissée aux gouvernements nationaux, sont à nos yeux, dans une époque de transition où les habitudes internationales de l'ancienne société des Etats n'ont pas encore disparu, des considérants assez graves pour motiver un tel

jugement. Pour avoir des sentences internationales exécutoires, il faut des sanctions militaires qui se déclenchent avec la précision d'un mécanisme d'horlogerie, sans que la moindre poussière d'intérêt national vienne en coincer les rouages : or le système du mandat est loin d'offrir toute garantie sur ce point.

CHAPITRE II

L'EFFECTIF INTERNATIONAL

Les grandes lignes de l'exécution armée par un effectif international ont été tracées par Léon Bourgeois dans le projet français de Société des Nations au titre des sanctions militaires.

Rappelons brièvement l'essentiel de ces mesures : Lorsque la Société confie l'exécution de ses décisions à une force militaire internationale, celle-ci est composée des contingents nationaux des divers Etats membres et placée sous les ordres d'un commandant en chef désigné par l'organisme international. Dès le temps de paix, l'organisation des contingents et la préparation éventuelle des opérations sont confiées à un service permanent d'état-major international.

Dans le cadre ainsi tracé, que l'abandon prématuré du projet français n'a pas permis de remplir, nous allons nous efforcer de crayonner avec quelques détails les caractéristiques de l'intervention par effectif international. Ce faisant, nous reprendrons les principales divisions du projet Bourgeois qui seront pour nous des guides précieux.

SECTION I. — *Effectif des contingents internationaux.*

L'organisme international, nous dit le projet, détermine l'effectif de la force internationale et fixe les contingents qui doivent être tenus à sa disposition.

L'organisme international devait être une assemblée

composée des chefs responsables des gouvernements ou de leurs délégués. Faut-il remettre ses pouvoirs à l'Assemblée, qui par sa composition semble bien être son héritière directe dans l'état actuel de la Société ? Nous préférierions les voir dévolus au Conseil, à condition d'y introduire le principe majoritaire. L'Assemblée en effet a la physiologie d'un Parlement international ; en raison du nombre des représentants elle est longue à se réunir et lourde à manier, peu propre aux discussions rapides et à l'élaboration des mesures d'exécution.

Ceci dit, quel sera l'effectif total de cette armée internationale ? La réponse dépendra de l'état du désarmement. Les auteurs du projet français avaient saisi à merveille la liaison qui existe entre ces deux questions, puisqu'ils avaient fait de l'état-major permanent l'instrument de contrôle des armements nationaux. En tout cas, quelle que soit l'époque envisagée, l'ordre de grandeur de l'effectif général devra permettre à la Société de maîtriser rapidement les Etats en rébellion.

Le chiffre de l'effectif international fixé, il s'agit de savoir dans quelle mesure les divers membres de la Société des Nations participeront à sa composition.

Disons auparavant que tous seront tenus d'entretenir un contingent et que nul ne pourra se dérober aux réquisitions de la Société. Ce point de vue de l'universalité des sanctions, qui est en même temps celui de leur efficacité et celui de l'équité, ne fut pas apprécié de tous lors de la discussion officielle et officieuse du Pacte.

On se souvient des vives protestations émises alors par certains Etats, en particulier les neutres de la grande

guerre, dont un, la Suisse, parvint par une étrange anomalie à faire maintenir à son profit la notion de neutralité permanente dans le cadre de la Ligue. Ces prétentions, tout à fait contraires à l'esprit et à la lettre du Pacte, doivent être repoussées une fois pour toutes. Le devoir d'intervention et les mesures pratiques qui en découlent constituent une obligation collective et solidaire : tel est le dogme intangible sur lequel on ne saurait transiger sans ébranler l'appareil de sanctions.

Mais il est bien entendu que la Société ne devra jamais, pour l'entretien du contingent, demander à un Etat un effort militaire supérieur à celui qu'il s'imposerait pour sa propre défense.

Nous pourrions, pour fixer le « quantum » de la participation de chaque Etat, formuler une règle en apparence très simple et très précise : « L'importance du contingent sera proportionnée à la puissance militaire de chaque pays ». Ce ne serait qu'un trompe-l'œil, car toute la difficulté consiste à trouver une commune mesure pratique, qui permette de jauger numériquement le potentiel militaire des Etats. Le problème n'est pas facile à résoudre, car les chiffres sont loin de constituer des bases strictes d'évaluation en la matière ; d'autre part, la place prépondérante du matériel dans les armées modernes n'a diminué en rien la valeur du facteur moral et ce dernier ne se prête commodément, ni à la mensuration, ni à la comparaison.

La commission préparatoire du désarmement s'est attachée depuis longtemps à la question et le jour où ses travaux auront abouti, ils vaudront au même titre pour le

désarmement et pour la détermination numérique de l'effectif des contingents.

Il ne faudra du reste pas que le barème des contingents internationaux se borne à définir les obligations militaires de chaque Etat par un chiffre global d'hommes ou de matériel. Le jour où les effectifs internationaux seront réunis dans la main de leur chef, ils devront présenter l'aspect d'unités cohérentes et non point celui de cohortes hétéroclites et disparates. La cohésion est une qualité essentielle pour une armée internationale et elle est d'autant plus difficile à obtenir, que la diversité des races, des langues et des caractères joue le rôle de force centrifuge. Pour s'opposer à cette tendance, néfaste à tout point de vue, il faut que chaque Etat, toutes règles de proportionnalité gardées, fournisse un certain nombre de grandes unités organiques, semblables à un type général défini par la Société.

Quelle sera cette grande unité de base ? La division d'infanterie à notre avis. Outre son bloc d'infanterie, cette dernière est généralement dotée dans la plupart des armées d'artillerie, de cavalerie et de génie auxquels peuvent venir s'ajouter des détachements d'autres armes comme l'aviation ou les chars de combat. La division forme donc un tout ; possédant par devers elle les moyens d'action les plus perfectionnés, elle est susceptible de s'engager isolément et son effectif moyen est tel que les puissances dont les obligations militaires seront minima pourront équiper au moins une unité de ce genre.

Le projet français décrétait que chacun des Etats serait libre de régler comme il l'entendrait les conditions dans

lesquelles serait recruté son contingent. Il y aurait intérêt à adopter le système national, de façon que l'instauration de l'intervention collective apporte le minimum de modifications dans les institutions militaires de chaque pays. C'est une considération qui a son importance et qui continuera à en avoir tant que les gouvernements ne seront pas imprégnés de l'esprit de la Société des Nations et regarderont d'un œil jaloux toute ébauche de pouvoir supranational. Il n'est pas impossible de s'y conformer dès maintenant.

Par quels changements extérieurs se traduirait la mise en vigueur de l'exécution collective armée dans les armées nationales ? N'existe-t-il pas déjà à peu près partout des unités de couverture à effectifs renforcés, prêtes au cas de mobilisation à s'ébranler en quelques heures ? L'ajustage d'une division de ce genre sur le type de la Société ne comporterait guère que des nivellements dans les effectifs et le matériel, quelquefois la mise en service d'appareils nouveaux. Ce sont là des mesures qui passeraient complètement inaperçues de l'opinion publique. Pourquoi par ailleurs divulguer à l'avance le nombre et l'identité des unités destinées à composer l'effectif international ? Serait-ce un avantage ? On peut en douter. Les raisons qui militent en faveur du secret pour la mobilisation nationale s'appliquent également à l'intervention collective.

SECTION II. — *Service permanent d'Etat-Major.*

Le projet français prévoit (c'est une des hardiesses dont beaucoup lui ont fait grief) un service permanent

d'état-major, dont le rôle consiste dans la préparation éventuelle des opérations et le contrôle de l'organisation et de l'instruction des contingents. Cet organisme est absolument indispensable au bon fonctionnement de l'exécution par effectif international et si on ne connaissait les origines du Covenant, on pourrait s'étonner de l'illogisme du Pacte qui, tout en laissant subsister le principe, édulcoré du reste, des sanctions armées s'en remet aux initiatives nationales pour la coordination des efforts militaires. Autant dresser un épouvantail inoffensif, bon peut-être à effrayer les moineaux, mais incapable de tenir en respect les oiseaux de proie !

Pour former cet état-major, chaque Etat désigne, aux termes du projet, le ou les officiers appelés à le représenter suivant une proportion qui reste à déterminer. Cette mesure part évidemment du souci de ménager les susceptibilités de chaque Etat. Mais qu'on se représente la tâche du futur chef d'état-major, soucieux de former à ses méthodes de travail et à ses directives plus d'une cinquantaine de catégories de collaborateurs et désireux de réaliser l'unité de doctrine militaire dans l'enceinte de cette nouvelle tour de Babel ! Une solution peut-être moins politique mais plus rationnelle serait de laisser au chef d'état-major le soin de désigner ses subordonnés, en limitant son choix aux puissances représentées au Conseil et à sa nation propre. On éviterait ainsi la trop grande multiplicité d'origine. Les petits Etats trouveraient dans l'alternance des membres non permanents du Conseil un baume pour leur amour-propre et le chef d'état-major

pourrait conserver avec lui en entrant en fonctions ses collaborateurs habituels.

La situation de ces membres de l'état-major ne manquera pas d'être délicate : appelés à défendre au point de vue militaire les intérêts de la Société sauront-ils et pourront-ils se détacher de l'esprit national ?

Il y aura des mesures à prendre pour éviter les dilemmes angoissants : les membres d'état-major ne seront recrutés que parmi les volontaires, ils s'engageront sous la foi du serment, après habilitation de leur pays, à ne servir que la Société et à garder le secret de leurs travaux. Ils pourront en tout temps se démettre de leurs fonctions dans l'état-major international.

« Le chef d'état-major et les sous-chefs sont désignés par l'organisme international sur une liste présentée par chaque Etat pour une période de trois ans ». La durée des fonctions de ce haut personnel nous paraît un peu courte, car les changements fréquents de commandement sont peu propices à la continuité et à l'unité du travail ; aussi proposons-nous qu'on le porte à cinq ans. Il conviendra également, pour les motifs que nous avons déjà exposés, de confier au Conseil et non à l'Assemblée la désignation du chef et des sous-chefs d'état-major. Enfin, pour concilier les changements de commandement avec le recrutement du personnel d'état-major, tel que nous l'avons prévu, il faudra d'une part que le chef d'état-major dont la mission est terminée emmène avec lui ses collaborateurs nationaux (à moins qu'il ne s'agisse d'une puissance représentée au Conseil) et que d'autre part le

chef d'état-major entrant en fonctions puisse provoquer les mutations qui lui paraissent nécessaires dans le personnel demeuré sur place.

La division du travail au sein de l'état-major sera dictée dans ses grandes lignes par la mission qui est dévolue à cet organisme : préparation des opérations, contrôle de l'instruction et de l'organisation des contingents, contrôle des armements (cette dernière question est traitée à part dans le plan français et nous ne l'examinerons pas ici).

La préparation éventuelle de l'intervention est à la fois tactique et stratégique : nous aurons donc un bureau des opérations et un bureau des transports.

Le bureau des opérations devra préparer l'engagement des contingents contre tout Etat récalcitrant. Il sera par là appelé à envisager un grand nombre d'hypothèses et à assumer un gros travail. Sa tâche sera toutefois simplifiée, en raison du principe de l'universalité des sanctions qui donnera à toutes les opérations entreprises par la Société l'allure d'une marche concentrique des contingents limitrophes vers le centre de la résistance.

Au bureau stratégique incombera le transport des contingents en fonction du dispositif tactique. Ces transports devront être réglés d'une façon toute particulière, dans le cas où la Société en raison de l'importance de l'Etat à contraindre lève des contingents parmi les puissances non limitrophes des Etats aux prises. Les troupes des intervenants se trouveront alors dans l'obligation, pour s'acheminer vers leur zone de concentration, de traverser le territoire d'Etats étrangers à la lutte. Si on veut que les

transports s'effectuent avec le maximum de rapidité et de régularité, il faut régler dès le temps de paix les détails de l'opération avec le concours des puissances intéressées. Le bureau stratégique aura donc lui aussi à préparer un certain nombre de cas concrets de transports internationaux et ce sera l'intermédiaire tout désigné pour la conclusion des conventions nécessaires au raccordement des diverses voies de transport nationales. Ces accords mis au point, il faut que les contingents de la Société puissent circuler à travers les territoires des Etats membres aussi rapidement et sans plus de difficultés que s'ils ne quittaient pas leur propre pays.

Rappelons que dès maintenant l'article 16 du Pacte oblige au même titre tous les membres de la Ligue à livrer passage en cas d'intervention collective aux forces internationales de la Société.

Article 16, paragraphe 3 : « Les membres de la Société prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société participant à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Par droit de passage, il faut entendre pour l'effectif international la faculté d'utiliser non seulement le réseau routier mais aussi le réseau ferroviaire et fluvial, le droit de survol et d'atterrissage pour les forces aériennes. Il y a donc dans le dernier paragraphe de l'article 16 pour les puissances membres dont le territoire est traversé par les troupes internationales une obligation particulièrement active ; elles sont tenues de prendre au regard des contingents toutes les mesures qu'elles adopteraient pour le

transport de leurs troupes à l'intérieur du territoire national, sans en excepter les facilités à donner pour le stationnement et le ravitaillement des effectifs en transit.

La Société, du reste, sera appelée par la suite à étendre aux Etats non membres l'obligation de livrer passage ; il serait inadmissible que la répression internationale fut paralysée définitivement par la mauvaise volonté d'un Etat opposant, non membre, voisin du lieu du conflit.

A côté du bureau stratégique et du bureau tactique, le bureau du contrôle de l'organisation et de l'instruction des contingents nationaux constituera également un rouage indispensable de l'état-major international. Quel sera son rôle ? Le projet Bourgeois définissait ainsi en cette matière le champ d'activité de l'état-major : « Inspecter les effectifs internationaux et les armements d'accord avec les autorités militaires de chaque Etat, proposer les améliorations qui lui semblent nécessaires, tant dans l'organisation militaire internationale que dans la composition et le recrutement des effectifs de chaque Etat, rendre compte d'office, soit sur la demande de l'organisme international des résultats de son enquête ».

Le projet ajoutait : « L'instruction militaire est donnée dans chaque Etat adhérent conformément à des règles générales destinées à uniformiser autant que possible l'armement et les moyens d'action mis en œuvre par les troupes destinées à agir de concert. L'organisme international est en droit à tout moment d'exiger que les Etats différents apportent dans leur recrutement national toutes les modifications dont la nécessité leur est signalée par le service d'état-major ».

Ce développement appelle quelques remarques : l'inspection des contingents devra être confiée à des commissions militaires émanées du bureau de contrôle. Ces commissions seront accréditées auprès des autorités militaires des pays dans lesquels elles se rendent ; ces dernières devront prendre toutes mesures pour faciliter leur mission. Il va sans dire que les membres de la commission appartiendront à une nationalité étrangère à celle du contingent inspecté. Ils auront le droit de contrôle absolu, pourront se faire présenter tous les documents nécessaires, visiter bâtiments et ouvrages militaires, assister aux exercices ou aux manœuvres du contingent, poser des questions aux cadres et à la troupe, examiner le matériel en service. Au cours de leur inspection, les membres de la commission seront accompagnés par le chef de l'unité du contingent inspecté, ainsi que par un chef militaire de l'armée nationale, d'un grade plus élevé, désigné par le gouvernement intéressé.

En aucun cas, les membres de la commission ne devront prescrire des modifications immédiates dans l'instruction ou l'organisation présente du contingent inspecté. Ils se borneront à regarder aussi minutieusement que possible les détails du service et consigneront leurs observations dans un rapport. Leur mission terminée, ce rapport fera l'objet d'une étude de la part du bureau de contrôle qui décidera des modifications à apporter dans l'organisation du contingent inspecté. Ces modifications seront approuvées par le chef d'état-major et le Conseil qui les transmettra sous forme de prescriptions de la Société à l'Etat qu'elles concernent ; celui-ci agira en conséquence. Au

bout d'un certain délai, une nouvelle commission s'assurera de l'exécution des modifications prescrites.

Relève également de la compétence du bureau de contrôle de l'organisation et de l'instruction la rédaction des règlements destinés à assurer l'unité de doctrine au point de vue tactique, la composition des tableaux d'effectifs et de dotation en matériel, toutes mesures destinées à assurer la cohésion des contingents des diverses nations.

Dans un but que nous avons essayé de mettre en lumière à propos de la question des effectifs, on sera tenu d'agir avec beaucoup de prudence au début de la période d'organisation. Il faudra d'abord viser au semblable et non à l'identique. Aux raisons d'ordre psychologique s'ajoutent pendant la période de transition des motifs pratiques : par exemple la nécessité pour une puissance de pouvoir équiper son contingent avec le matériel de son armée nationale, de façon à ne pas augmenter son budget militaire.

Les règles impératives du projet Bourgeois n'acquerront donc leur pleine valeur que lorsque la Société aura nettement évolué vers la forme fédérative. Jusque là, il faudra que l'état-major international fasse preuve de tact et de mesure, en utilisant au mieux les moyens dont il dispose. L'unité et l'identité absolue des effectifs internationaux demeureront l'idéal à atteindre ; mais on n'y arrivera que par paliers qu'il faudra gravir lentement, sous peine de compromettre toute l'organisation militaire future de la Société.

Bureau tactique, bureau stratégique, bureau de contrôle de l'organisation et de l'instruction des contingents,

bureau du contrôle des armements (dont nous n'examinons pas ici le rôle car il embrasse tout le problème du désarmement), telles seront les divisions essentielles de l'état-major international. Il y en aura évidemment d'autres, dont le nombre et la mission varieront suivant les idées personnelles des organisateurs ; mais quel que soit le système général adopté il ne pourra fonctionner sans les rouages que nous avons décrits.

SECTION III. — *Commandement en chef et chef d'Etat-Major Général.*

« Lorsque les circonstances l'exigent, l'organisme international désigne pour la durée de l'opération à entreprendre le commandant en chef chargé de la direction des forces internationales. Le commandant en chef, dès sa nomination, choisit son chef d'état-major et les officiers qui doivent l'assister. Les pouvoirs du commandant en chef et de son chef d'état-major général prennent fin lorsque les circonstances permettent de ne plus redouter un conflit armé ou lorsque l'effet attendu des opérations militaires est atteint. Dans les deux cas, une décision de l'organisme international fixe la date à laquelle prennent fin les pouvoirs du commandant en chef et du chef d'état-major général ».

Il n'y a pas grand'chose à ajouter au texte du projet français pour l'adapter aux nécessités internationales de l'heure présente. Disons toutefois que le chef du service permanent d'état-major nous paraît le seul qualifié pour prendre le commandement en chef des forces interna-

tionales en cas de conflit. Ses fonctions militaires du temps de paix, son habitude des questions internationales, sa connaissance personnelle des chefs de contingent, tout le désigne pour le commandement suprême pendant la crise. Lui enlever au moment décisif le commandement d'une armée, qu'il est chargé d'instruire et d'organiser en temps de paix, pour le remplacer par un chef étranger aux problèmes d'intervention militaire collective, serait une grave maladresse, qui par ailleurs ferait perdre du temps et susciterait des rivalités dangereuses pour le succès de la coalition. Sous cette réserve, on peut laisser subsister les autres dispositions du projet. Le nouveau commandant en chef choisira parmi les officiers du service permanent d'état-major son chef d'état-major et ses collaborateurs. Lorsque ses pouvoirs auront pris fin, il reprendra ses anciennes fonctions, à moins qu'elles ne soient arrivées à expiration dans l'intervalle.

SECTION IV. — *Valeur pratique du système.*

Notons en premier lieu qu'il sera toujours beaucoup plus facile d'établir la subordination d'un chef de contingent à un commandant en chef des forces internationales que celles d'un gouvernement politique à l'autorité de Genève. Remarquons ensuite que l'action des Gouvernements nationaux dans le système des contingents est réduite à la mise en route des effectifs, qui passent immédiatement sous une autorité étrangère. C'est au point de vue de la certitude de l'intervention une supériorité incontestable. Pour rendre cette certitude absolue dans la

mesure de prévisibilité des décisions humaines, il sera nécessaire de renforcer le projet français, le jour où l'on voudra reprendre par la voie de l'amendement la question des sanctions militaires. L'effort devra alors porter sur les rapports du commandant en chef en temps de crise et des commandants de contingent. A titre d'exemple, voici comment cet amendement pourrait être conçu sur ce point :

Rapport en cas de crise des commandants de contingent et du commandant en chef :

« Dès que les circonstances l'exigent, le conseil confie au chef du service permanent d'état-major le commandement en chef des forces internationales et notifie sa décision aux gouvernements appelés à l'intervention ; à partir de ce moment, les commandants de contingent relèvent directement du commandant en chef des forces internationales. Ils exécutent sous leur propre responsabilité les opérations prévues par les plans arrêtés par l'état-major permanent, à moins que ceux-ci ne soient modifiés par le commandant en chef. Ils communiquent directement avec ce dernier. Les Gouvernements nationaux sont tenus de prendre toutes mesures utiles pour permettre aux commandants de contingent de remplir leur mission. Lorsque les pouvoirs du commandant en chef ont pris fin et que l'action militaire commune a cessé, les commandants de contingent reprennent l'exercice de leur commandement dans les mêmes conditions qu'avant les hostilités ».

Les commandants de contingent ainsi libérés de l'emprise nationale et placés en cas de crise dans la dépendance étroite d'un chef militaire désigné par la Société, on sera

en droit d'attendre du système le maximum de certitude désirable.

Par ailleurs, la préparation préalable de l'intervention par l'état-major international, l'obligation solidaire de tous les Etats à l'intervention armée font du système de l'effectif international une sanction rapide et décisive, quel que soit l'Etat en rupture de Pacte.

Il est donc pour l'heure présente beaucoup plus approprié à l'exécution armée que le mandat.

CHAPITRE III

LES MODALITÉS D'INTERVENTION ARMÉE DE L'AVENIR

SECTION I. — *La Légion internationale.*

Nous avons envisagé jusqu'à maintenant deux hypothèses d'exécution armée où la Société, pour assurer le respect de ses décisions, a recours aux forces militaires des Etats membres, selon diverses modalités.

Il existe un troisième mode d'intervention : la Société recruterait, pour son propre compte et par voie d'engagement de volontaires de toutes nationalités, une armée de métier, véritable légion internationale destinée à réprimer les agressions et à contraindre les Etats récalcitrants ; un procédé de ce genre offrirait l'avantage immense de rendre la répression entièrement indépendante des calculs, de la lenteur et de l'inertie des gouvernements nationaux. L'appareil des sanctions placé aux mains des organismes centraux de la Société, la certitude du châtement au cas d'infraction internationale serait presque absolue, la sécurité et la paix auraient fait un grand pas.

Qu'on ne taxe pas cette conception d'utopie ; il ne nous échappe pas que sa réalisation n'est pas à envisager dans un avenir rapproché ; mais le jour où la Société des Nations devenue Etat composé aura seule qualité pour faire régner l'ordre public international, il faudra recourir

à la création d'une légion, analogue par son recrutement aux troupes que possèdent sous le nom de « légion étrangère » certaines puissances comme la France et l'Espagne et qui ont toujours été du reste, malgré la diversité d'origine de leurs soldats, des corps d'une bravoure légendaire.

L'organisation militaire de la Société sera alors vraisemblablement calquée sur les institutions militaires des Etats fédéraux. Celles-ci comprennent en général :

1° une armée de métier, sous la dépendance étroite des pouvoirs fédéraux, stationnée sur le territoire des Etats particuliers ;

2° les armées des Etats particuliers, recrutées et organisées selon les lois de chaque Etat, armées dont le pouvoir fédéral peut requérir l'assistance, selon les modalités fixées par la constitution fédérale.

Si nous transposons cette organisation dans le cadre de la Société nous obtiendrons :

1° une légion internationale, aux ordres directs de Genève, armée de métier dont les corps seront répartis sur territoire des Hautes Parties Contractantes, en des points stratégiques particulièrement importants au point de vue de la sécurité mondiale : nœuds de communications internationales, grands passages naturels, régions frontières communes à plusieurs Etats.

2° des armées, qui seront celles des Etats-membres et que le Conseil de la Société pourra appeler à l'intervention lorsque celle de la légion ne suffira pas à l'exécution de ses décisions.

Ces armées pourront être réduites, dans la mesure où croîtra la sécurité provenant de l'organisation progressive de la légion internationale. Le terme logique de cette évolution sera le stade où l'activité des troupes nationales ne s'exercera plus qu'à l'intérieur des frontières de l'Etat ou de ses colonies.

Les points les plus remarquables de la courbe d'évolution des sanctions militaires internationales se présenteront alors dans l'ordre suivant :

- Système des armées nationales avec recommandation d'effectifs en cas de crise (c'est le système de l'article 16 du Pacte).
- Système de l'effectif international (c'est celui de l'article 16 avec des garanties sérieuses en plus).
- Extension à la totalité des armées nationales du procédé de l'effectif international.
- Apparition de la légion internationale et coexistence de cette légion avec les armées de la modalité précédente.
- Légion internationale chargée seule de la sécurité mondiale et de l'exécution des décisions de la Société des Nations.

SECTION II. — *La Police internationale.*

Lorsque les institutions militaires de la Société, en harmonie avec sa forme politique, seront arrivées aux deux dernières périodes, celle-ci aura nettement pris le caractère d'un super-Etat, selon le rythme de vie propre

aux Etats composés, qui amène fatalement les Confédérations les plus lâches à se transformer, pour subsister, en Etats fédéraux. Une autre tâche incombera alors à la Légion de la Société, celle de la police internationale.

La police internationale, dans le sens où nous la comprenons, se différencie nettement de l'exécution armée et de la police intérieure des Etats.

L'exécution armée est poursuivie par la Société à l'encontre des collectivités politiques coupables d'agression internationale ou de refus d'exécution des jugements internationaux.

La police intérieure des Etats est assurée par les gouvernements particuliers à l'encontre des individus en vue du maintien de l'ordre public.

En prenant à sa charge la police internationale, la Société aura la mission de garantir la sécurité des zones internationales contre les individus qui chercheraient à la troubler. Ce pouvoir de police n'étant généralement que le complément du pouvoir d'administration, il est probable que la Société se substituera peu à peu dans la gestion des zones internationales aux puissances diverses, dont la multiplicité est un obstacle à l'unité de développement de ces collectivités.

Ne sera-t-il pas logique à ce moment de voir la Police de la zone de Tanger, par exemple, confiée à une unité de la légion internationale, plutôt qu'à un thabor français et un thabor espagnol commandés par un officier belge.

La police fluviale des cours d'eaux internationaux rentrera tout naturellement dans les limites du pouvoir que nous venons de définir. Dès maintenant, nous avons sur

ce point des précédents. En Europe, le Rhin est placé sous le régime de la convention de Manheim, le Danube est international depuis Ulm et placé sous l'administration d'une commission européenne ; l'Elbe est également international depuis le confluent de la Moldau, l'Oder depuis sa réunion avec l'Oppau, le Niemen depuis Grodno et tous trois sont aussi placés sous l'administration d'une commission internationale.

On peut espérer qu'en confiant à des unités spécialisées de la légion internationale la sécurité des zones internationales de toutes les parties du monde, on évitera nombre de conflits ; les zones internationales ont toujours été des surfaces de friction entre Etats et comme elles sont sillonnées par des individus de toutes races, dont la moralité n'est pas supérieure, pour qui les temps troubles de l'émeute sont d'heureux jours, elles constituent souvent des foyers d'incendie qu'il y a intérêt à circonscrire au plus tôt, au lieu de souffler sur le brasier en vue de fins politiques.

Indépendamment des zones internationales, il existe des Etats demeurés plus ou moins à la période anarchique, qui sont en perpétuelle révolution ; les pouvoirs publics dans leurs frontières se montrent incapables de réprimer les troubles intérieurs et de protéger les étrangers. Pour sauvegarder leurs sujets, les puissances sont alors obligées d'envoyer des corps expéditionnaires dans ces régions où la xénophobie est presque une religion. Ne serait-il pas préférable de substituer à ce régime celui de la police internationale, qui pourrait s'exercer, soit à la requête de l'Etat impuissant, soit d'office en cas de troubles graves ?

Nous sentons bien que cette ingérence dans les affaires intérieures peut être présentée comme une atteinte intolérable à la souveraineté des Etats, mais nous estimons que l'action extérieure est pleinement justifiée par les dangers que fait courir l'anarchie endémique aux nationaux des diverses puissances et à la paix du monde.

Exécution armée et police internationale tel sera le double rôle de la légion de la Société. L'organisation de troupes spéciales permettra au Conseil d'enjamber en quelque sorte les pouvoirs nationaux, fera de la répression internationale une certitude. Pour que l'intervention soit décisive, il suffira d'adapter les effectifs de la légion à l'état du désarmement, qui sera par hypothèse très avancé dans la période envisagée.

SECTION III. — *Des problèmes futurs soulevés par l'universalité des sanctions. — Liaison de la Société et des Etats membres en cas de crise. — De l'intervention navale et aérienne.*

Reste une question commune à tous les modes d'exécution armée, celle de la rapidité de l'intervention qui se fera sentir toutefois avec plus d'acuité, le jour où la compétence de la Société étant devenue universelle en matière de litiges internationaux, celle-ci voudra transmettre ses ordres d'exécution dans des parties du monde fort éloignées de son siège où sont stationnées ses forces.

Cette question des relations du siège de la Société avec les différentes parties du monde en cas de crise a fait depuis longtemps l'objet d'études de la part de la com-

mission des communications et du transit. D'ici peu de temps la Société possédera en propre un appareil radiotélégraphique à grande puissance, élevé en territoire helvétique, susceptible de la relier à ses membres les plus éloignés.

La commission des communications et du transit, après consultation de la commission internationale de la navigation aérienne, s'est aussi occupée de déterminer comment, en cas de conflit, les avions effectuant des transports pour le compte de la Société des Nations pourraient être distingué des aéronefs des autres nations et particulièrement des belligérants.

Elle a examiné également les possibilités de création et d'aménagement, à proximité du siège de la Société, d'aéroplices bénéficiant de l'exterritorialité.

Ce problème des liaisons à très grande distance dont l'importance est capitale au point de vue politique et militaire est surtout d'ordre technique et sa solution dépendra des progrès scientifiques réalisés dans les perfectionnements des appareils de transmissions.

Le but à atteindre est de permettre au Conseil d'être avisé rapidement par les organisations compétentes des incidents divers qui, dans un pays quelconque, même très éloigné, seraient susceptibles de troubler la paix du monde, de transmettre en retour ses décisions et d'assurer dans un sens comme dans l'autre le secret de ses communications.

.*.*

Nous nous sommes efforcés dans cette étude d'envisager les sanctions militaires dans leur sens le plus

compréhensif, sans reprendre la distinction de l'article 16 du Pacte qui semble réserver ce terme à l'intervention terrestre et opposer aux effectifs militaires les effectifs navals et aériens.

Il faut reconnaître que l'intervention navale a un caractère tout particulier de rapidité et de discrétion que nous avons rappelé en rapportant l'opinion d'un secrétaire d'Etat américain, M. Perry Belmont ; mais employée isolément, à l'encontre d'un Etat puissant, aux frontières terrestres développées, elle est appelée à rester inopérante. Son rôle, limité au bombardement des ports de guerre et au blocus, mesure plutôt d'ordre économique que militaire est essentiellement celui d'un auxiliaire. Pour réprimer l'agression, il faut occuper du terrain, s'opposer à la violation du territoire, repousser les troupes de l'Etat en rupture, toutes missions à terre, auxquelles la marine est impropre par nature.

On connaît avant la guerre de nombreux exemples d'intervention navale des puissances européennes à l'encontre de républiques de l'Amérique du Sud et de l'Amérique Centrale, dans le but d'obtenir le remboursement d'emprunts d'Etat. Il suffit de se souvenir des résultats de l'action combinée de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Italie au Vénézuéla de 1902 à 1903 pour juger de la médiocrité de ce procédé, même employé à l'égard de puissances secondaires.

Bien moins encore que l'action navale, l'intervention aérienne ne saurait se concevoir isolément. En tant qu'arme de guerre, l'aviation travaille au profit de l'infanterie, éclaire sa marche, la renseigne, la préserve des

attaques aériennes ennemies, bombarde les arrières des armées qui lui sont opposées, mais elle n'occupe pas le terrain.

Même dans le rôle qu'on lui prête volontiers pour l'avenir : bombardement par explosifs et gaz délétères des capitales politiques et des centres industriels de production dès le début des opérations, l'aviation ne pourra agir seule ; si ces premiers résultats, si importants soient-ils, ne sont pas rapidement exploités par une infanterie ardente et manœuvrière, amenée à pied d'œuvre par des moyens mécaniques, ils ne sauraient constituer que des dévas-tations inutiles.

L'emploi de l'aviation n'est donc qu'un des côtés de l'intervention militaire terrestre et son utilisation rentre normalement dans le cadre des systèmes généraux envisagés : mandat, effectif international, légion internationale.

CONCLUSION

Vouloir la paix internationale est très bien, mais il faut l'organiser.

La liberté des peuples, la vie de plusieurs générations de jeunes hommes, sont des choses trop graves pour qu'on puisse faire de la paix un jeu de hasard et ponter délibérément avec de tels enjeux au tableau des mises. Il y a trop de perdants dans ce genre de partie et les peuples vaincus, comme les joueurs décavés, courent ainsi au suicide.

Mais organiser la paix, ce n'est ni faire des discours, ni se réunir en séance solennelle pour mettre la guerre hors la loi.

Il faut croire que la chose est un peu plus compliquée. Déjà au VIII^e siècle avant Jésus-Christ les associations Amphictioniques votaient aux Thermopyles des résolutions pacifistes et il y a eu depuis dans le monde un certain nombre de conflits armés.

Si, contrairement aux prévisions les plus optimistes, il existait encore parmi les représentants, à Genève, des hommes un peu différents de ces « saint Vincent de Paul » laïques, que les Anglo-Saxons, dédaigneux de toute sanction matérielle, présupposent à la tête des gouvernements, si un seul de ces hommes nourrissait encore en son cœur un désir de conquête, il serait souhaitable, qu'au contact de la Société, il perdît à jamais tout espoir de réaliser ses projets criminels.

L'aspect de l'Assemblée ou du Conseil lui inspirerait-il à l'heure actuelle d'aussi salutaires réflexions ? On peut en douter et il pourrait à bon droit se croire égaré dans une réunion de l'Armée du Salut. Or, nous demeurons sceptiques sur l'influence moralisatrice de telles institutions vis-à-vis d'individus animés d'intentions coupables. Nous préfererions les voir assister à une séance de Cour d'Assises, à l'heure où le jury rapporte un verdict affirmatif, écouté par le condamné entre deux gendarmes.

Mais il n'y a pas de gendarmes à Genève ou plutôt on les a licenciés après avoir décrété qu'il n'y aurait plus de malfaiteurs. Rappelons-les sous les drapeaux, nous rassurerons les braves gens, nous intimiderons les bandits de grand chemin ; tant mieux si les prévisions mystiques se réalisent ! nous ne nous en servons pas ; mais les gens qui ont été dépouillés plusieurs fois aiment bien à ne pas habiter trop loin du commissariat.

L'accord parviendra-t-il à se faire au sein de la Société entre les partisans des sanctions militaires et ceux qui sont opposés à toute mesure de coercition ? C'est le problème angoissant de demain dont dépend la paix du monde.

Il ne faut pas désespérer de voir l'entente se réaliser. Que sont dix années dans l'évolution d'une institution ? moins d'un jour dans la vie d'un individu. La France garde toujours son point de vue sur la question des sanctions et elle le reprendra, dès que les circonstances lui permettront. Cette heure n'est peut-être pas très éloignée. L'idée fédérative fait des progrès en Europe, on en a parlé à Genève cette année, sous la forme d'un lien économique pour n'effaroucher personne, mais c'est déjà un

premier pas : l'Empire Allemand a bien fait suite au Zollverein !

Nous nous sommes efforcés de démontrer que la Société des Nations ne pouvait réaliser sa mission pacificatrice qu'à condition de doter le législateur international de sanctions armées et que l'exécution militaire internationale pouvait s'organiser progressivement dans le cadre du Covenant.

Le jour où ceux qui ont retranché les sanctions effectives de la construction de Genève, au nom des principes moraux, qui dissimulaient parfois des calculs d'un ordre beaucoup moins élevé, voudront faire sincèrement dans leur politique une toute petite place à l'intérêt supérieur de la collectivité internationale et rendre au bâtiment sa symétrie première, ce jour-là on pourra répéter 2.000 ans après un pacifiste de quelque envergure : « Paix aux hommes de bonne volonté ».

Alger, le 29 Novembre 1929.

Vu :

Le Doyen,

M. MORAND.

Vu :

Le Président de la Thèse,

R. BIENVENUE.

Vu et permis d'imprimer.

Alger, le 30 Novembre 1929.

TAILLION.

Extrait du discours de M. Paul Boncour, Président de la Commission des Affaires Etrangères, prononcé à la Chambre des Députés le 28 février 1929 (deuxième séance) :

« Messieurs, un arbitrage sans sanctions, c'est un jugement sans force exécutive, c'est un magistrat sans gendarmes,...

«Messieurs, je comprends mal les esprits — et ils sont nombreux ; ils sont souvent, il faut le reconnaître, très sincèrement attachés à la Paix, mais d'une formation très différente de la nôtre — qui, alors qu'ils savent très bien que les relations des particuliers, cependant dominées par des siècles de morale individuelle et d'habitudes prises qui constituent un minimum d'honnêteté générale, ont besoin d'une force coercitive, s'imaginent que dans les relations des peuples qui se dressent depuis des siècles les uns contre les autres, qui ne connaissent comme solution, en fin de compte, que la guerre, il suffise d'une parole de paix, de si haut qu'elle soit tombée, pour qu'immédiatement la guerre soit empêchée.

« Là encore, un exemple bien précis, concret, récent. Je le cite, je vous prie de le croire, sans raillerie aucune, car je n'oublierai pas que l'homme dont je vais rappeler les paroles fut l'interlocuteur du chef du gouvernement français, M. Herriot, quand, au début de l'Assemblée de 1924, dans deux discours retentissants furent jetées les bases des grandes lignes du Protocole et que les membres de son cabinet furent les interlocuteurs loyaux avec lesquels, sous la direction de M. Briand, avec M. de Jouvenel, avec M. Jouhaux, avec M. Loucheur, nous avons, dans les Commissions, édifié ce qui a été et ce qui reste du Protocole.

« Mais je ne puis pas oublier que récemment, mon ami M. Mac Donald, dans une conférence très belle, très généreuse, d'une très haute élévation d'idées, qu'il a faite à Paris, sur la politique de la Paix, raillant lui-même un peu — et j'ai la fatuité de m'imaginer qu'il pouvait bien penser à moi — ceux qui ont une complaisance fâcheuse pour cet excès de logique qui vient placer la sanction à côté du juge, disait : « Mais voyons, je suis venu à Paris sans revolver dans ma poche ».

« Oui, mais il oubliait qu'il y a des sergents de ville et qu'avant les sergents de ville il y avait les soldats du guet, et qu'avant les soldats du guet il y avait les gens de la maréchaussée, et que depuis des siècles, encore qu'on ait gardé parfois l'habitude de détrousser les passants dans Paris, ce n'est pas une règle générale.

« Messieurs, ne nous le dissimulons pas, même dans les initiatives les plus proches de l'heure même où nous devons transposer, pour ainsi dire, les valeurs internationales et où nous devons faire cette course rapide et allègre vers l'avenir, nous restons soumis au rythme de l'histoire.

« Les désarmements locaux n'ont été opérés que lorsqu'un désar-

mement plus général a permis de maintenir l'ordre dans une région plus vaste.

« Les cités n'ont été démantelées, les châteaux forts abattus que lorsqu'il y eut une nation capable de faire régner l'ordre dans ses frontières.

« Il n'y aura de désarmement véritable que le jour où l'on aura la conception d'une armée internationale au service de la Société des Nations.

« Militariste, cette conception ? Ah ! quelle hypocrisie ! Comment ! mais c'est la seule manière de tuer le militarisme que de faire disparaître de chez les peuples la peur de ce que fera le voisin, en y substituant le sentiment que la sécurité internationale est assurée par une force armée internationale.

« C'est la claire idée qui a été soumise, dès le lendemain du Traité de Paix, par Léon Bourgeois, dans les délibérations de l'hôtel Crillon.

« C'est l'idée que nous avons reprise dans le Protocole, sous la forme plus accessible actuellement de contingents nationaux se mettant au service de la Société des Nations.

« Mais il ne faut pas y renoncer ; il ne faut pas revenir aux jeux d'alliance, aux combinaisons d'influence. Cela rappelle trop, savez-vous, l'ingénieur qui bouche une voie dérisoire et misérable, pendant que de l'autre côté le barrage cède.

«C'est la construction d'ensemble qu'il faut envisager. Pour cela, il faut que la Société des Nations joue jusqu'au bout son rôle, qui n'est pas seulement de marcher à pas feutrés et d'esquiver les difficultés, de les ajourner, mais de les résoudre, fût-ce en parlant haut et en ayant le courage de dire : « Toi, tu as tort et toi tu as raison. Toi, tu résistes : tu seras l'agresseur ; lui sera l'attaqué et je serai à ses côtés avec toutes mes flottes, avec tous mes avions, avec toutes mes armées ».

L'admirable discours du Président de la Commission des Affaires Étrangères de la Chambre des Députés est une fresque chaude et colorée, où se trouvent retracées de façon saisissante les luttes soutenues à Genève par la France pour l'organisation d'une force internationale. Il y a là tout ce qu'on peut dire sur l'exécution armée et il est impossible de mieux le dire.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTHONIS. — *The sanction of international law.*
- BELMONT. — *La Politique des Etats-Unis et l'Europe.*
- BOURGEOIS. — *Pour la Société des Nations.*
— *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations.*
- BUISSON. — *Vers la Société des Nations.*
- CHKLAVER et LE FUR. — *Recueil de textes de Droit international public.*
- CONDAMINE DE LA TOUR. — *La Société des Nations est-elle possible ?*
- DEBENEY (Général). — *Armée nationale ou Armée de métier* (*Revue des Deux-Mondes* du 15 septembre 1929).
- FIORE PASQUALE. — *Le Droit international codifié et sa sanction juridique.*
- FRANÇOIS. — *Le Français à la recherche d'une Société des Nations.*
- GEOFFRE DE LA PRADELLE. — *La Conception américaine de la Société des Nations.*
L'organisation et le fonctionnement de la Société des Nations. (Cours de droit international public de doctorat, professé à la Faculté de Paris, en 1926-1927).
- GIDEL. — *Les Etats composés.* (Cours de droit constitutionnel comparé de doctorat, professé à la Faculté de Paris en 1927-1928).
- GOUBRAN CODSI. — *Le problème des sanctions internationales dans l'évolution de l'arbitrage international.*
- DE LA GRASSERIE. — *Les moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre.*
- HADJISCOS. — *Les sanctions internationales de la Société des Nations.*
- HANOTAUX. — *Le problème de la Paix.*
- IDMAN. — *Le Traité de garantie en Droit international.*
- KAMAROWSKI — *Le Tribunal international.*
De l'absence de sanctions en matière de Droit (*Messenger Juridique de Moscou*, 1892).
- KOMARNICHI. — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations.*
- LORIMER. — *Le problème final du Droit international.*

- MATHIEU. — *Evolution de l'idée de Société des Nations.*
- MÉRIGNAC. — *Le Droit des gens et la Guerre de 1918.*
- MILHAUD. — *Les sanctions du Droit international.* (Conférence faite à Genève en 1916).
- MITRANY. — *Le problème des sanctions internationales.*
- MUNCH. — *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations.*
- NAUDEAU. — *La Guerre et la Paix.*
En écoutant parler les Allemands.
- OTTLIK. — *Annuaire de la Société des Nations* (2 volumes : I, 1920-1927 ; II, 1927-1928).
- PELLA V. — *La criminalité collective des Etats et le Droit pénal de l'avenir.*
- PERCIN (Général). — *Guerre et Société des Nations.*
- PETRASCU. — *Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre Etats membres.*
- PICCIONI. — *Les sanctions militaires de la Société des Nations* (*Revue Générale de Droit International Public* de 1923).
- PILLET. — *Les lois actuelles de la guerre.*
- POLITIS. — *Les nouvelles tendances du Droit international.*
La Justice internationale.
- RAYOT. — *Leçons de morale pratique.*
- REDSLOB. — *Théorie de la Société des Nations.*
- ROOSEVELT. — *National strength and international duty.*
- RUYSSEN. — *De la Guerre au Droit.*
- SCELLE. — *La Société des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix.*
- TARDIEU. — *La Paix.*
- TCHEOU-WEI. — *Essai sur l'Organisation juridique de la Paix internationale.*
- VAN VOLLENHOVEN. — *Les trois phases du Droit des gens.*
- VAUZANGES. — *Les sanctions internationales de la Société des Nations.*
- WIEL. — *La paix mondiale et les risques de guerre.*
- WOOLF. — *Un Gouvernement international.*

SECTION D'INFORMATION DU SECRÉTARIAT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
BROCHURES SUR L'ACTIVITÉ DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

- Constitution et Organisation de la Société des Nations.*
Transit et Communications.
Le Désarmement et l'Organisation de la Paix.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROBLÈME DES SANCTIONS MILITAIRES	
« IN ABSTRACTO »	
<i>Chapitre 1.</i> — De la nécessité des sanctions militaires pour assurer la force exécutoire des jugements internationaux	11
<i>Chapitre 2.</i> — Des obstacles auxquels se heurte l'organisation des sanctions militaires.....	18
<i>Section I.</i> — La conception américaine des sanctions internationales.....	18
<i>Section II.</i> — La souveraineté.....	22
<i>Section III.</i> — La neutralité permanente...	28
DEUXIÈME PARTIE	
LES ORIGINES DES SANCTIONS MILITAIRES DU PACTE	
<i>Section I.</i> — La tentative française d'organisation rationnelle	39
a) La structure générale du projet français	39
b) Les mesures militaires.....	41
<i>Section II.</i> — Raisons de l'échec du projet français	45
TROISIÈME PARTIE	
L'ÉTAT ACTUEL DES SANCTIONS MILITAIRES DU PACTE ET LEUR APPLICATION	
<i>Chapitre 1.</i> — Les cas formels d'application des sanctions. — L'article 16 et les sanctions militaires	51

	Pages
<i>Section I.</i> — Les éventualités d'application des sanctions de l'article 16.....	51
<i>Section II.</i> — Analyse de l'article 16.....	53
<i>Section III.</i> — Structure générale de l'article 16. — L'hypothèse d'agression sur laquelle il est basé.....	55
<i>Section IV.</i> — Les sanctions militaires du § 2. — Leur valeur	61
<i>Section V.</i> — L'intervention militaire et l'opposition anglo-saxonne. — Les objections des neutres	64
<i>Section VI.</i> — Influence de l'incertitude des sanctions militaires sur la vie de la Société. — L'impuissance du Conseil en cas de crise.....	68
<i>Chapitre 2.</i> — Un cas implicite d'application des sanctions militaires. — La garantie territoriale de l'article 10.....	74
<i>Section I.</i> — La garantie en général.....	74
<i>Section II.</i> — La garantie du Pacte. — Nécessité des sanctions militaires pour assurer son efficacité.....	77
<i>Section III.</i> — Les divergences d'interprétation	80
<i>a)</i> L'opposition des Etats-Unis lors du traité de paix, à l'intervention militaire en vertu de l'article 10.....	80
<i>b)</i> L'opposition par l'intermédiaire du Canada aux premières Assemblées.....	83
<i>Section IV.</i> — Inefficacité de la garantie de l'article 10 sans sanctions militaires...	87

QUATRIÈME PARTIE

L'ORGANISATION DES SANCTIONS MILITAIRES DANS LE CADRE DE LA SOCIÉTÉ

Caractères de l'intervention armée.....	91
<i>Chapitre 1.</i> — Le mandat armé.....	93
<i>Section I.</i> — Les précédents. — Le fonctionnement	93
<i>Section II.</i> — Valeur pratique du mandat..	97

	Pages
<i>Chapitre 2. — L'effectif international</i>	106
<i>Section I. — Effectif des contingents internationaux</i>	106
<i>Section II. — Service permanent d'état-major</i>	116
<i>Section III. — Commandement en chef et chef d'état-major général</i>	118
<i>Section IV. — Valeur pratique du système</i> ..	119
<i>Chapitre 3. — Les modalités d'intervention armée de l'avenir</i>	122
<i>Section I. — La Légion internationale</i>	122
<i>Section II. — La police internationale</i>	124
<i>Section III. — Des problèmes futurs soulevés par l'universalité des sanctions. — Liaison de la Société et des Etats membres en cas de crise. — De l'intervention navale et aérienne</i>	127
CONCLUSION	131
HORS-TEXTE. — Extrait du discours prononcé à la Chambre des Députés par M. Paul BONCOUR, Président de la Commission des Affaires Etrangères lors de la ratification du Pacte Kellog (28 février 1929, deuxième séance)	134

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE. — PARIS-AMIENS



